

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA  
FACULTAD DE DERECHO



# RETOS PARA LA GOBERNANZA DEL AGUA: EL CASO DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Tesis Doctoral realizada por:

**Lcda. Montserrat García López**

Directores:

Dr. Ángel Valencia Saiz

Dr. Sebastián Escámez Navas

UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

AUTOR: Montserrat García López

 <http://orcid.org/0000-0002-3581-6785>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización  
pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer  
obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de  
Málaga (RIUMA): [riuma.uma.es](http://riuma.uma.es)

*El agua es el elemento y principio de las cosas.*  
*Tales de Mileto.*



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

*Dedicado a  
Miguel Carlos, Isabel y Juan Carlos*



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

# Índice general

<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	<b>VII</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>IX</b>
<b>PRESENTACIÓN: RAZONES PARA REPLANTEARSE EL SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA</b>	<b>1</b>
Interés y planteamiento del tema . . . . .	1
¿Por qué repensar un sistema de gestión históricamente consolidado? . . . . .	3
Los objetivos de la tesis: preguntas a responder . . . . .	5
Estructura y metodología . . . . .	7
<b>1. LOS ELEMENTOS CLAVES DE LA GOBERNANZA DEL AGUA</b>	<b>11</b>
1.1. LA GOBERNANZA Y LA GOBERNANZA DEL AGUA . . . . .	12
1.2. LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS . . . . .	18
1.2.1. ¿Qué es la GIRH? . . . . .	18
1.2.1.1. Definiciones de un paradigma . . . . .	18
1.2.1.2. La GIRH requiere un ámbito territorial de gestión . . . . .	19
1.2.2. La GIRH en el contexto internacional . . . . .	20
1.2.3. La GIRH en Europa . . . . .	24
1.2.3.1. La adopción del paradigma de la GIRH . . . . .	24
1.2.3.2. Las demarcaciones hidrográficas y su incidencia en el caso español . . . . .	27
1.2.4. La GIRH en España . . . . .	31
1.3. LA COOPERACIÓN . . . . .	34
1.3.1. La gobernanza por redes . . . . .	34
1.3.2. La hidrodiploMACIA y el aprendizaje social . . . . .	36
1.3.3. La gobernanza multinivel en Europa . . . . .	41
1.3.4. Los efectos del modelo autonómico español en el sector del agua . . . . .	44
1.4. LA PARTICIPACIÓN . . . . .	51
1.4.1. El protagonismo de la participación . . . . .	51
1.4.2. La participación ciudadana y el agua . . . . .	54
1.4.2.1. La GIRH, la gobernanza y la participación . . . . .	54
1.4.2.2. La relación de la sociedad con el agua . . . . .	56

1.4.2.3.	La política de aguas . . . . .	58
1.4.2.4.	La calidad de la participación . . . . .	59
1.4.2.5.	Participación normalizada o institucionalizada: los órganos colegiados . . . . .	62
1.4.3.	La Unión Europea, el agua y la participación . . . . .	65
1.4.3.1.	El método europeo . . . . .	65
1.4.3.2.	La participación en la Directiva Marco del Agua . . . . .	66
1.4.3.3.	La Directiva Marco del Agua y la planificación en España: un análisis del antes y el después . . . . .	67
1.4.4.	La participación en el sistema español de gestión del agua . . . . .	71
1.4.4.1.	Formas de participación . . . . .	71
1.4.4.2.	Un ensayo de integrar la participación: el Pacto Andaluz por el Agua. . . . .	75

## **2. LA CONCEPCIÓN DEL AGUA Y SU PROYECCIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA** **77**

2.1.	TIEMPOS DE CAMBIO . . . . .	78
2.2.	LA HISTORIA DE LA OBRA HIDRÁULICA EN ESPAÑA . . . . .	81
2.2.1.	El despertar de la obra hidráulica . . . . .	81
2.2.2.	La necesidad de resituar las obras hidráulicas en la nueva concepción del agua . . . . .	84
2.3.	EL CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN ASOCIADO A UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA . . . . .	86
2.3.1.	El cambio de modelo . . . . .	86
2.3.2.	La Nueva Cultura del Agua. Más que un movimiento social . . . . .	89
2.4.	LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE GESTIÓN DEL AGUA . . . . .	91
2.4.1.	Los orígenes del sistema institucional español de gestión del agua . . . . .	91
2.4.1.1.	La etapa pre-confederal: de la gestión provincial a la gestión por cuencas . . . . .	91
2.4.1.2.	La etapa confederal: la creación de las Confederaciones . . . . .	94
2.4.1.3.	El renacimiento de la obra hidráulica, la participación queda anulada . . . . .	97
2.4.1.4.	La posición institucional de las Confederaciones en el sistema vigente . . . . .	100
2.4.1.5.	Cambios recientes en la distribución institucional de responsabilidades en materia de gestión del agua . . . . .	103
2.4.2.	La situación actual: principios, cuencas y sistema institucional . . . . .	105
2.4.2.1.	Principios generales . . . . .	105
2.4.2.2.	Las cuencas intercomunitarias . . . . .	107
2.4.2.3.	La gobernanza en el sistema institucional español según el Ministerio competente en la materia . . . . .	114
2.4.2.4.	Las cuencas intracomunitarias . . . . .	121



2.4.2.5. El Tribunal Constitucional, constructor del sistema de gestión del agua . . . . .	127
--	-----

### 3. LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS 131

3.1. ESQUEMA DE LOS ORGANISMOS QUE HAN GESTIONADO LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS . . . . .	132
3.2. PRESENTACIÓN DE LA DEMARCACIÓN . . . . .	136
3.3. LA HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS . . . . .	140
3.3.1. Introducción: una historia con acento propio . . . . .	140
3.3.2. La División Hidrológica de Málaga y de Córdoba . . . . .	141
3.3.3. La División de Trabajos Hidráulicos del Guadalquivir: cambios en la tramitación de expedientes . . . . .	142
3.3.4. La División Hidráulica del Sur de España . . . . .	144
3.3.5. La Delegación de los Servicios Hidráulicos del Sur de España . . . . .	145
3.3.6. Los Servicios Hidráulicos del Sur de España . . . . .	148
3.3.7. La Confederación Hidrográfica de la cuenca del río Guadalhorce y sus afluentes . . . . .	149
3.3.8. La Confederación Hidrográfica del Sur de España . . . . .	151
3.3.8.1. Los órganos de gestión del agua desde 1960-1985 . . . . .	153
3.3.8.1.1. La Comisión de Desembalse, las Juntas de Obras y las Juntas de Explotación. . . . .	153
3.3.8.1.2. La rehabilitación de la Junta de Gobierno (1967-1979). . . . .	154
3.3.8.1.3. La reestructuración interna de 1973. . . . .	158
3.3.8.1.4. Nuevos órganos de Gobierno al amparo del Real Decreto 2419/1979: la Asamblea de Usuarios y la Junta de Gobierno. . . . .	161
3.3.8.2. La Confederación Hidrográfica del Sur después de la Ley de Aguas de 1985: los Organismos de cuenca . . . . .	164
3.3.8.3. La anómala estructura de la CHS a partir de la Ley de Aguas de 1985 . . . . .	167
3.3.8.4. El primer plan hidrológico elaborado por la Confederación Hidrográfica del Sur . . . . .	172
3.4. LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA DEL AGUA: LA CREACIÓN Y EXTINCIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA . . . . .	176
3.4.1. La transferencia de las cuencas mediterráneas a la Comunidad Autónoma de Andalucía . . . . .	176
3.4.2. La estructura institucional previa a la Agencia Andaluza del Agua . . . . .	180
3.4.3. La estructura de la Agencia Andaluza del Agua . . . . .	182
3.4.3.1. La creación de la Agencia Andaluza del Agua . . . . .	182
3.4.3.2. Los órganos . . . . .	184

3.4.3.3.	La provincialización de la Agencia Andaluza del Agua . . . . .	187
3.4.3.4.	La Agencia y la Ley de Aguas de Andalucía . . . . .	195
3.4.3.5.	La extinción de la Agencia y la integración de sus funciones en la Consejería competente en materia de agua . . . . .	199
3.4.3.6.	El desarrollo normativo de la Ley de Aguas de Andalucía: el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre. . . . .	201
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>207</b>
	<b>NOMENCLATURA</b>	<b>217</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>219</b>
	<b>ÍNDICE ALFABÉTICO</b>	<b>237</b>

# Índice de cuadros

1.1. Definiciones de gobernanza del agua . . . . .	15
1.2. Los ecosistemas en los planes de gestión de cuenca. . . . .	22
1.3. Fases de la planificación e implementación de la GIRH . . . . .	27
1.4. Gráfica de concepto de aprendizaje social . . . . .	40
1.5. Método de análisis del proceso de aprendizaje social . . . . .	41
1.6. Gobernanza multinivel. . . . .	42
1.7. Gobernanza multinivel de segunda generación. . . . .	43
1.8. Mapa de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias. . . . .	46
1.9. Modalidades de participación en el sector del agua. . . . .	72
2.1. Confederaciones Hidrográficas. . . . .	108
2.2. El ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas (Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo) . . . . .	109
2.3. El ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero) . . . . .	111
2.4. El sistema de Gobernanza del Agua en España: servicios y capacidades. . . . .	117
2.5. Razonamiento del Tribunal Contitucional. . . . .	120
2.6. Demarcaciones hidrográficas correspondientes a cuencas intracomunitarias. . . . .	122
2.7. Comunidades Autónomas, organismo responsable y demarcaciones hidrográficas. . . . .	124
3.1. Organismos que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas desde 1865. . . . .	133
3.2. Ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Sur hasta 1987. . . . .	137
3.3. Ámbito territorial de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas (Decreto 357/2009, de 20 de octubre) . . . . .	138
3.4. Sistemas y Subsistemas de explotación en la demarcación hidrográfica de las cuen- cas mediterráneas andaluzas . . . . .	139
3.5. Denominación oficial del los organismos competentes en materia de obra hidráu- lica (Orden de 14 de diciembre de 1933). . . . .	146
3.6. Representantes de usuarios en la Junta de Gobierno de la CHS desde 1967-1979 . . . . .	155
3.7. Ámbito territorial de las Confederaciones existentes en 1976 . . . . .	159
3.8. Estructura de la CHS conforme a la Orden de 19 de junio de 1973. . . . .	160

3.9. Asamblea de la CHS constituida al amparo del Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre . . . . .	161
3.10. Junta de Gobierno de la CHS constituida al amparo del Real Decreto 2419/1979 de 14 de septiembre. . . . .	163
3.11. Reestructuración de la Confederación Hidrográfica del Sur: periódico “Sol de España” de marzo de 1980 . . . . .	165
3.12. Organismos de cuenca constituidos al amparo de lo dispuesto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto. . . . .	166
3.13. La Administración del Agua en la cuenca conforme la Ley 29/1985 de 2 de agosto	168
3.14. Toma de decisiones, MOPU 1985 . . . . .	170
3.15. La Administración Pública del Agua en la Ley 29/1985 de 2 de agosto. . . . .	173
3.16. Modificaciones del ámbito territorial en la gestión de las cuencas mediterráneas andaluzas. . . . .	179
3.17. Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía. . . . .	179
3.18. Fechas de efectos de los traspasos de las cuencas internas andaluzas y del Guadalquivir . . . . .	180
3.19. Anexo por el que se adscriben a las Direcciones Provinciales los subsistemas hidráulicos de explotación de las cuencas mediterráneas andaluzas (Decreto 241/2005, de 2 de noviembre). . . . .	189
3.20. Anexo por el que se adscriben a las Direcciones Provinciales los subsistemas hidráulicos de explotación de las vertientes al litoral Atlántico (Orden de 15 de septiembre de 2006). . . . .	190
3.21. Comités de Gestión (Orden 31 de mayo de 2007). . . . .	191
3.22. Representantes de los usos en los Comités de Gestión en las cuencas intracomunitarias andaluzas (Orden de 31 de mayo de 2007). . . . .	192
3.23. Órganos de la Consejería que asumen las funciones de la Agencia Andaluza del Agua tras su extinción en el año 2011. . . . .	200
3.24. Sistemas y Subsistemas de Explotación (Decreto 477/2015, de 17 de noviembre). . . . .	204
3.25. Comités de Gestión (Decreto 477/2015, de 17 de noviembre) . . . . .	204

# AGRADECIMIENTOS

El título del trabajo contiene la palabra reto: no encuentro otra más apropiada para expresar lo que ha supuesto la redacción de este trabajo. La dificultad ha sido extrema; de ahí el incommensurable agradecimiento a los doctores Ángel Valencia y Sebastián Escámez, del Área de Ciencia Política en la Universidad de Málaga, por su labor de dirección. Las paciencias, buen hacer y enseñanzas del profesor Escámez han rebasado los límites de lo académico y solo se pueden entender justamente como las de un admirado y respetado amigo. Sus lecciones lo han sido de vida, fortaleza, entereza, inteligencia, perseverancia. Con él tengo mi principal deuda de gratitud. Tampoco han faltado los acertados consejos y ánimos del profesor Ángel Valencia, siempre oportuno, justo y presente. A los compañeros de departamento agradezco su apoyo y compañía, especialmente a la compañera Montse Espí de administración. Por último, aunque sea ajeno al departamento, quiero agradecer a Antonio Rodríguez su colaboración, por sus buenos consejos en materia de redacción.

En el ámbito académico procede expresar mi gratitud a los doctores José Manuel Canales Aliende, Manuel Arias Maldonado, Margarita Pérez Sánchez, Irene Belmonte Martín, Rafael Aguilera Portales, Rafael Durán Muñoz y Manuel Menéndez Alzamora por lo aportado a la redacción de la presente tesis a través de los trabajos que fueron consultados, así como por la dedicación e interés en su valoración.

Mi reconocimiento también para los comentarios de los compañeros conocedores del trabajo en el sector del agua: Javier Ruiz, Manuel Frías, David Morales, Francisca Leria y Francisco de Paula López. Su generosidad en compartir las experiencias de largos años al servicio de la gestión del agua me ha permitido llegar a conocer lo que no consta en archivos o documentos. Una mención muy especial al amigo Antonio Bravo, por su apoyo incondicional.

Por último, mi familia. Mi esposo, que es mi mejor parte y al que debo el tratamiento informático de la tesis; y mis hijos, pues son la razón de todo.

*Málaga, a 17 de diciembre de 2015*



# PRESENTACIÓN: RAZONES PARA REPLANTEARSE EL SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

## Interés y planteamiento del tema

En enero de 2005 se hace efectivo el traspaso a la Comunidad Autónoma andaluza de las funciones y servicios que prestaba la antigua Confederación Hidrográfica del Sur<sup>1</sup>. Desde la integración de este organismo autónomo del Estado encargado de las cuencas mediterráneas en el sur de España, se han sucedido de forma vertiginosa los acontecimientos relacionados con la gestión del agua en Andalucía.

En esta última década los cambios en el sistema andaluz de gestión del agua han tenido un gran impacto institucional. Así, en 2004 se creó la Agencia Andaluza del Agua como efecto inmediato de la transferencia de las cuencas que vierten al Mediterráneo<sup>2</sup>. El proceso de transferencia continuó con las cuencas andaluzas que vierten al Atlántico en 2006<sup>3</sup>. Un año después, se aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece como objetivo básico de los poderes de la Comunidad Autónoma la adecuada gestión del agua y habilita la transferencia de la gestión de la cuenca del río Guadalquivir, hecho que tuvo efectos dos años más tarde<sup>4</sup>. Una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 30/2011, de 16 de marzo) motivó

---

<sup>1</sup>Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur).

<sup>2</sup>Conforme al artículo. 48.1, “se crea la Agencia Andaluza del Agua como Organismo Autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente, que se configura como la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía” de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributaria, administrativas y financieras.

<sup>3</sup>La transferencia de las cuencas que vierten al Atlántico se realiza mediante el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuenca andaluzas vertientes a litoral Atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y Guadiana); y el Real Decreto 1635/2006, de 29 de diciembre, de ampliación del anterior.

<sup>4</sup>Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicio de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos

el retorno de la gestión de las aguas del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz al Estado, de manera que ese mismo año desapareció la Agencia Andaluza del Agua y sus funciones fueron asumidas por la Consejería competente en la materia<sup>5</sup>. Desde entonces y hasta la fecha de redacción de este trabajo, la estructura de la Consejería se ha modificado en tres ocasiones: 2012, 2013 y 2015<sup>6</sup>.

De lo anterior, puede concluirse que la Administración Andaluza del Agua está en proceso de construcción, lo que abre una miríada de oportunidades para contribuir con ideas a la consolidación de una estructura institucional socialmente aceptada. En este sentido, la propuesta que sostendré en este trabajo es que la Administración andaluza debiera regirse conforme a una forma de gobierno menos vertical y dominante que la existente. Propongo un tipo de gobernanza que incluya los poderes de la Comunidad Autónoma, desde luego, pero que además incorpore las ideas, los recursos y capacidades de los mercados y de las organizaciones civiles, en consonancia con lo propuesto por Aguilar (2010). Me refiero a un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno y también entre los actores institucionales y los no institucionales, conforme a lo propuesto por Rhodes (1997) o, más recientemente, por Natera (2004). En nuestro contexto político-institucional, el papel del ciudadano es cada vez más preponderante. Se demanda cada vez más su rol activo en los procesos de toma de decisiones, en cuanto usuario de los servicios y en cuanto miembro de las distintas organizaciones sociales en las que se integra. Por ello surge la necesidad de otorgarle también espacio en las instituciones.

En el ámbito de la cooperación interinstitucional, la responsabilidad de la Junta de Andalucía de dotarse de unas instituciones que practiquen la gobernanza no atañe únicamente a la sociedad andaluza sino que también afecta a la sociedad española e incluso europea. La Administración andaluza forma parte de un modelo de organización fuertemente descentralizado, por lo que tiene que hacer un esfuerzo de convivencia y de integración con la Administración General del Estado y las de otras Comunidades Autónomas. Por ello es importante estructurar un sistema de gobernanza en Andalucía para contribuir, a su vez, a un sistema estatal de gobernanza del agua justo y operativo, puesto que un componente importante de la solidaridad efectiva y estable entre las nacionalidades y regiones que conforman nuestro país es el uso del agua. Para promocionar órganos horizontales de gestión, es necesario reconsiderar la organización de la gestión del agua sobre la base del reparto de competencias exclusivas del Estado y de las CC. AA., como esencialmente se hace actualmente. Por último, la gobernanza tiene también una dimensión europea, de manera que el gobierno del agua en Andalucía no puede ser extraño a las prácticas promocionadas desde la Unión Europea.

Lo expuesto justifica investigar el perfil que deben reunir las instituciones de la

---

correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. El artículo 3 establece “la transferencia a que se refiere este real decreto tendrá efectividad a partir del día señalado en el acuerdo de la Comisión Mixta”, el 1 de enero de 2009.

<sup>5</sup>La Agencia Andaluza del Agua se extingue mediante el art. 24 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. Las funciones en materia de agua son asumidas por la Consejería de Medio Ambiente, Decreto 105/2011, de 19 abril.

<sup>6</sup>Decreto 151/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente; Decreto 142/2013, de 1 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; y Decreto 216/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.



Administración Andaluza del Agua para evitar los problemas de los sistemas de gobernanza. El objetivo es dotarse de un sistema dinámico con equilibrio en sí mismo, en sintonía con el español y europeo que, a su vez sea receptivo a las prácticas de experiencias ajenas que le puedan aportar calidad. El reto es encontrar los mecanismos para gestionar la complejidad de los procesos asociados a los sistemas de gobernanza, caracterizados por la interacción entre un elevado número de actores. Ello no puede implicar que las responsabilidades queden difuminadas, ni tampoco llevarnos a sucumbir a la tentación de la intervención autoritaria en la resolución de conflictos.

## ¿Por qué repensar un sistema de gestión históricamente consolidado?

El modelo de gestión por cuencas hidrográficas de la política de aguas en España se considera la principal aportación española a la gestión del sector (Fanlo Loras, 2007). Parte de la doctrina mantiene que ha sido validado al ser utilizado como referente en la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA), así como considerado ejemplar a nivel internacional (Sánchez Martínez *et al.*, 2011: 217) (Pérez Marín, 2011). Sin embargo, como quedará puesto de manifiesto existen importantes diferencias entre el sistema español y el europeo. Esto no ha impedido la supervivencia del sistema confederal español estructurado en cuencas hidrográficas que, a su vez, conforman la división de competencias entre el Estado y las CC. AA. Ahora bien, la organización vigente de gran tradición histórica no ha sido capaz de interiorizar los elementos de gobernanza del agua puestos en práctica por la comunidad internacional en las dos últimas décadas. Por ello el sistema desequilibrado no tiene instrumentos para gestionar el conflicto, lo que ha tenido como consecuencia la confrontación actual por el agua.

La gestión se estructura en términos de oferta y demanda. La lucha contra la escasez lo condiciona todo, política, instituciones, relaciones y conflictos. Ello es consecuencia de las condiciones climatológicas españolas, la aridez que caracteriza la mayor parte del territorio español y los desequilibrios en cantidad y calidad que separan la España húmeda de la seca. Todo en el sistema español está relacionado con la combinación de medidas de gestión de oferta y demanda. El Ministerio con competencias en la materia (en el momento de redactar este trabajo se denomina Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) lo describe de la siguiente manera:

Un sistema que combina las medidas de gestión de la demanda con las de gestión de la oferta, poniendo el acento en al uso eficiente del recurso como garantía para la implantación de un modelo sostenible que sea eficaz a la hora de garantizar el suministro para todos los usos en todas las partes del territorio y medioambientalmente respetuoso, de acuerdo con los requerimientos más exigentes de la legislación europea en materia de agua y medio ambiente. Un sistema, además que permite cumplir con los acuerdos internacionales suscritos con los países con los que compartimos el agua como Francia y Portugal (Sistema Español de Gobernanza del Agua, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014: 8).

El Ministerio apela a un modelo sostenible que sea eficaz y reivindica sus compro-

misos con la legislación europea y con los acuerdos internacionales suscritos. Ahora bien, para ello debiera estar atento a las innovaciones y las nuevas prácticas en la gestión del agua que se han desarrollado en las últimas décadas (Biswas y Tortajada, 2003) si no quiere perder el carácter de referente internacional que se le otorga. En este sentido, el foco de atención habría que ponerlo más allá de los compromisos establecidos en un determinado marco legal que puede imponer el cumplimiento de programas (Dolowitz and Marsh, 2000). Tampoco se trata de realizar un ejercicio de imitación, más bien al contrario: la extrapolación de experiencias requiere una aproximación metodológica para determinar la oportunidad y las condiciones de realizar un traspaso de política (Bardach, 2004). Se trata de aprender de la experiencia y de la transferencia (policy transfer) que se han demostrado instrumentos útiles puestos al servicio de los responsables políticos (policy makers) para afrontar retos en la gestión local de los recursos (Hermans, 2011). Considerar las prácticas políticas reconocidas internacionalmente como ejemplos de buen gobierno en el agua puede ayudar en este empeño y, en el caso español debieran servir para superar la conflictividad actual en la gestión del agua.

Efectivamente en España existen suficientes motivos para ensayar experiencias demostradas útiles, ya que, son muchos los elementos que tensionan el sistema. De esta manera, nos encontramos la compleja relación entre el Estado y las CC. AA. (Embid Irujo, 2007), la fragmentación y la segregación de las cuencas intercomunitarias (Berga, 2010); la dispar disponibilidad de agua; la gran expansión de los regadíos y de otras demandas (Sánchez-Martínez *et al.*, 2011); o movimientos como la *Nueva Cultura del Agua* que aportan una dimensión antropológica, reivindicando los valores simbólicos, emocionales, culturales, de memoria y metafísicos que tiene el agua para el ser humano (Martínez Gil, 2007). En estas circunstancias, aparece el conflicto por el agua, que se manifiesta en luchas por el dominio del recurso que en su dimensión territorial han dado lugar a las reformas de los estatutos autonómicos con fórmulas que conducen al “blindaje” y a la “territorialización del agua” (Fanlo Loras, 2010: 333).

El caso andaluz responde a esta realidad. En él están presentes todos los factores de tensión. En primer lugar, por el territorio andaluz discurren las aguas de cierto número de cuencas intracomunitarias: las que vierten al litoral Atlántico y al litoral Mediterráneo así como las aguas de cuencas intercomunitarias del Guadalquivir, el Guadiana y el Segura<sup>7</sup>. En segundo lugar, el nuevo Estatuto Autonómico para Andalucía contempla como objetivo básico la adecuada gestión del agua, asume la responsabilidad de diseñar una política en respuesta a las demandas sociales. En tercer lugar podemos identificar la presión de las demandas turísticas, el riego de los campos de golf, los proyectos urbanísticos, sin olvidar la agricultura andaluza o el sector energético. Este trabajo pretende aportar algunas claves que permitan comprender mejor estos problemas que afectan al sector del agua en las demarcaciones hidrográficas andaluzas.

---

<sup>7</sup>Las cuencas intracomunitarias en Andalucía son las que vierten al Mediterráneo configurando la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas. Y las que vierten al Atlántico, en este caso, por un lado, se distinguen, las cuencas del Guadalete y Barbate configurando la actual demarcación hidrográfica del Guadalete – Barbate; y por otro lado las cuencas del Tinto, Odiel y Piedras configurando la actual demarcación hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.

Las cuencas intercomunitarias son aquellas cuyas aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. La superficie de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir comprende las Comunidades Autónomas de Andalucía (90.22 %), Castilla – La Mancha (7.13 %), Extremadura (2.45 %) y Murcia (0.20 %). La superficie de la demarcación hidrográfica del Guadiana afecta en un 10.12 a territorio andaluz y en el caso de la demarcación hidrográfica del Segura afecta en un 9.4 %.([www.chguadalquivir](http://www.chguadalquivir); [www.chguadiana](http://www.chguadiana); [www.chsegura](http://www.chsegura))

## Los objetivos de la tesis: preguntas a responder

El objetivo de este trabajo es descifrar las claves que permitan establecer procesos de gobernanza en el sistema andaluz de gestión del agua. Defiendo la tesis de que la política de aguas ha estado históricamente subordinada a la política hidráulica, es decir, a las decisiones sobre las obras hidráulicas (identificadas con la técnica, la eficacia y la eficiencia para alcanzar los objetivos). Este hecho no ha permitido a la política española de agua evolucionar en el tiempo y el lugar apropiados. Esto es, la nueva organización del Estado después de la Constitución de 1978 no ha logrado sintonizar con la política europea y la experiencia internacional reconocidas como práctica de gobernanza. Por ello, en este trabajo, se analiza la brecha entre el sistema español (y, en particular, la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas) y los elementos reconocidos en foros europeos e internacionales como inductores de procesos de buen gobierno del agua.

Al efecto de cumplir con el objetivo general del trabajo, me planteo los siguientes objetivos específicos, mediante cuya realización espero aportar luz sobre el camino que debiera ser recorrido para que el sistema de gestión de los recursos hídricos en España, y en particular de las cuencas mediterráneas andaluzas, respondiese a un auténtico sistema de gobernanza.

**Primero.** Realizar una aproximación al concepto de gobernanza del agua como proceso de construcción social, y en particular, identificar los elementos que aparecen reiteradamente en estos procesos, a modo de indicadores o inductores de gestión eficaz. En otras palabras, responder a las preguntas de en qué consiste la gobernanza del agua y cuáles son los elementos que la estructuran.

**Segundo.** Establecer, a efectos del análisis, el significado y contenido de cada uno de los elementos integradores de la gobernanza en el ámbito internacional y europeo, conforme a las experiencias referenciadas y reconocidas en distintos foros internacionales. Determinar hasta qué punto la política hidráulica española se ha desarrollado en consonancia con las pautas reconocidas internacionalmente antes referidas. En tal sentido, resulta clave discernir si la política de aguas española está en sintonía con la política europea regulada en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE.

**Tercero.** Discernir la importancia del ámbito territorial de la gestión hídrica, y su apropiada elección según los casos: cuenca, hábitat, ecosistemas o demarcación hidrográfica. Y eso con la idea de aplicar sobre el escenario referido los elementos o instrumentos de la gobernanza. Se trata de establecer la relación apropiada entre territorio y agua en términos de gobernanza. Con relación a esto, para el caso de España, deberá valorarse la coherencia existente entre los Organismos de cuenca estatales y las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Además, se habrá de reflexionar sobre la compatibilidad del sistema español con una organización en modo red, como la prescrita por la gobernanza del agua, según es entendida internacionalmente.

**Cuarto.** Estudiar el sistema español dedicado a la gestión del agua, con particular atención

a los rasgos de éste que son difícilmente compatible con las prácticas de gobernanza. Concretamente, será examinada la dualidad estructural entre las funciones soberanas en materia de agua, por un lado, y las facultades relativas a la obra hidráulica, por otro. Esta división agua/obras ha condicionado la estructura de los órganos institucionales dedicados al gobierno, asesoramiento, gestión y coordinación del agua a lo largo de la historia de éstos, según se detallará. Tal perspectiva histórica se combinará con la institucional para comprender el despliegue del sistema español de gestión hídrica una vez desarrollada la nueva organización territorial del Estado establecida en la Constitución de 1978, y el papel del Tribunal Constitucional como constructor del sistema.

**Quinto.** Como parte del estudio del sistema español de gestión hídrica, determinar las consecuencias de haber sustituido la gestión por cuenca por la gestión por demarcación hidrográfica, especialmente en la planificación hidrológica. En este sentido, defenderé que el término *cuenca política* aporta las claves para explicar el modelo excluyente de gestión por cuencas intracomunitarias e intercomunitarias imperante en España y la disfunción que produce en términos de gestión integral de los recursos hídricos.

**Sexto.** Componer la historia de los organismos encargados de la gestión del agua en la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas, con las miras puestas en ubicar el sistema andaluz en el contexto del sistema español. Ello supondrá describir el proceso de transferencia de competencias en materia de aguas desde la Administración del Estado a la JA e identificar los impactos del proceso en el sistema andaluz, especialmente en la estructura de la Administración Hidráulica de la JA. El posterior examen de las instituciones de la JA encargadas de la gestión del agua de las cuencas andaluzas que vierten al Mediterráneo conducirá a apreciar el proceso de descentralización/provincialización llevado a cabo en Andalucía en lo tocante a la gestión del agua. Resultará interesante señalar las diferencias de la descentralización practicada en suelo andaluz respecto a la más general desarrollada a nivel del Estado.

**Séptimo.** Establecer el grado en que el actual sistema andaluz realiza una gestión del agua en términos de gobernanza; esto es, los aciertos y las carencias que presenta en este sentido, por comparación con el sistema vigente antes de la transferencia de las competencias a la JA en materia de aguas. Tal tarea conllevará explicar la naturaleza de los órganos y las dinámicas de trabajo antes de que fueran asumidas por la JA. Ello permitirá apreciar los problemas de concepción que comparten el antiguo y el nuevo sistema tanto como los matices diferenciadores.

**Octavo.** Esclarecer el espacio que se le deja a la participación de la sociedad civil en los órganos colegiados en la Administración Hidráulica de la JA. La participación es un componente esencial de esa forma horizontal de gestión que es la gobernanza. Para el caso de que, como se concluirá, la participación institucionalizada sea menor de lo que correspondería en un auténtico régimen de gobernanza, deberá dirimirse si la sociedad española, y por ende la andaluza, está preparada para no conformarse con ser objeto de gobierno en materia de agua y asumir el reto de ser sujeto sustantivo del mismo.

**Noveno.** Como objetivo auxiliar de los anteriores, recopilar datos dispersos en diversas fuentes relacionados con las cuencas mediterráneas andaluzas, y hasta registros de experiencias de quienes de diferente forma han formado parte de la gestión del agua. Y ello espero que este trabajo pueda resultar de interés para futuros trabajos de investigación.

## Estructura y metodología

Para alcanzar los objetivos este trabajo se estructura en capítulos. Cada capítulo está ordenado en epígrafes numerados, previamente al desarrollo de los epígrafes se ha redactado una breve sinopsis a modo de resumen que anuncia sus contenidos. El trabajo se completa en su inicio con esta presentación y en su fin con las conclusiones.

El estudio analiza el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas, tomando como referencia la historia de las instituciones en la demarcación en el periodo 1865-2015, esto es, desde el momento de la creación de la División Hidrológica de Málaga hasta la fecha actual. Por último, el trabajo adopta un enfoque del área de la Ciencia Política y de la Administración que estudia el diseño de la política de aguas andaluza desde la perspectiva de la estructura orgánica de las instituciones responsables de la gestión del agua en la demarcación.

El capítulo primero, denominado “Los elementos claves de la gobernanza del agua”, estudia los conceptos imprescindibles en la política de aguas actual. Las referencias son relativamente novedosas, dado que el término *gobernanza* comienza a utilizarse en la década de los noventa (Kooiman, 1993) y el concepto *gestión integral de los recursos hídricos* se define en el año 2000 (GWP, 2000). El acceso a la participación pública en la toma de decisiones encuentra un marco normativo en el año 2001 (Convenio de Aarhus, 2001), y por ello es importante estudiar el impacto de estos nuevos contenidos en las instituciones del sistema español establecido en la Ley de Aguas de 1985.

El epígrafe primero es una obligada reflexión teórica sobre la gobernanza, en la que destaca la exposición de (Aguilar, 2010) relativa a los elementos distintivos del concepto. Se estudian diversas perspectivas de la gobernanza: policéntrica (Rosenau, 1990); no lineal (Pierre y Peters, 2000); reticular (Rhodes, 1996; 1997); Adelantado *et al.* (1998); Pierre y Peters (2000); Natera (2004); multinivel (Rojo Salgado, 2000; 2006); crítica o quimérica (Terán, 2007); como proceso de aprendizaje social y cambio (Dolowitz y Marsh, 2000; Bardach, 2004; Rose, 2005; Barzelay, 2007; Mostert *et al.*, 2007; Pahl-Wostl *et al.*, 2005; 2007; Collins e Ison, 2010). Para especificar las características propias de la gobernanza del agua, se acude a las definiciones de la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP, 2000), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011; 2012). La definiciones se complementan con reflexiones recientes que intentan aportar un plus diferencial que permita hacer el concepto más operacional, como las de Rogers y Hall (2003), Moench *et al.* (2003), Tropp (2005), Biswas y Tortajada (2003), Berga (2010), Martínez Nieto (2014) y Olli *et al.* (2014).

En este capítulo primero también se identifican tres elementos constantes en las prácticas de gobernanza reconocidas a nivel internacional: la gestión integral de los recursos hídricos (en adelante GIRH), la cooperación y la participación. Se estudia cada uno de ellos en el ámbito internacional, europeo y español. Esto permite conocer el calado e interpretación de la buena práctica en los sistemas de gestión del agua en la política europea, española y andaluza.

Resulta especialmente relevante distinguir la gobernanza de la gestión integral de los recursos hídricos, la GIRH un concepto que se refiere a los recursos disponibles (aguas superficiales, subterráneas, etc.) en su relación con los sectores implicados en el uso (agrícolas, industriales, energéticos, territoriales, ambientales, de abastecimientos) y con respeto a los ecosistemas. La definición ofrecida puede estar delimitada al ámbito de ecosistemas y hábitats; a la demarcación hidrográfica, como en el supuesto de la Directiva Marco del Agua (en adelante DMA) o al ámbito de cuenca (la Ley de Aguas de 1985). La comparativa entre cuenca y demarcación hidrográfica evidencia las diferencias de la GIRH en el sistema europeo y español. Se trata de un concepto todavía no suficientemente matizado y diferenciado respecto a la gestión propiamente dicha y especialmente respecto a la gobernanza. Por ello, se insiste en las características y los objetivos (Biswas, 2004; 2008) (Jeffrey y Gearey, 2004) (Toonen, 2011), se analizan los principios que la mejoran (Lautze *et al.* 2011) y se relaciona con enfoques ecológicos y sostenibles (Arias Maldonado, 2008).

Respecto a la cooperación, se han seleccionado un conjunto de experiencias internacionales a modo de marco teórico, que sirven como parámetros conceptuales de lo que se entiende por gobernanza y en las que ponen el foco de atención organismos internacionales dedicados a la gestión del agua como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOCI, 2009; 2012; 2015). En esta línea, se analizan el Acuífero Guaraní en Argentina (Apesteguía, 2012); las actuaciones realizadas en el valle Fergana en Asia Central situado en la frontera de Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán (Karimov, 2011) (RIOCI, 2012); la cooperación trilateral en el lago de Prespa situado entre Albania, Grecia y la antigua república yugoslava de Macedonia (RIOCI, 2012); y la iniciativa de los gobernadores de los Grandes Lagos situados entre Estados Unidos y Canadá (RIOCI, 2012).

En el ámbito europeo y español se presta atención a la gobernanza multinivel, al papel de las regiones en la UE (Tuñón *et al.*, 2011), a la implementación de la DMA (Embid Irujo, 2003, 2006) (COM, 2007; 2009; 2011; 2012a; 2012b) (SEC, 2007) (Tirado Robles, 2012), y al enfoque medioambiental en la gestión del recurso (Delgado Piqueras, 1992) (Bacigalupo, 2001) (Alda y Ramos, 2004) (Pérez Gabaldón, 2013) (Tirado Robles, 2008). Se anuncia la tensión que provoca articular la gestión del agua por cuencas y la organización del Estado en CC. AA. (Martínez Gil, 2007) (Melgarejo y Molina, 2012) (Naredo, 2006) (Vera Aparici, 2009; 2010); el diseño por parte del Estado autonómico del sector del agua se compara con las políticas sociales (Aleman, 1995).

Para estudiar la participación, este trabajo se remite a la Europa de los ciudadanos (COM, 2001) (Biondo, 2012), al proceso participado para la planificación hidrológica de la DMA y al proceso de planificación en España antes y después de la DMA (Fanlo Loras, 1993) (Del

Moral Ituarte, 2006) (López Piñero, 2006) (Aceros *et al.*, 2011) (Serrano, 2013). Se analiza la dimensión política y social de la buena práctica a la hora de integrarla en un contexto distinto, como ocurre por ejemplo con la implementación de los procesos participativos de planificación hidrológica de la DMA en la cuenca del río Büyük Menderes en Turquía (Hermans, 2011). Asimismo, se revisan los instrumentos de participación en la política medioambiental (Razquin Lizarraga, 2005) (Marín Aranguren, 2010) (Martínez *et al.*, 2008).

El capítulo segundo, titulado “La concepción del agua y su proyección institucional en España”, analiza la situación actual en España con perspectiva histórica (Orti, 1984) (Fanlo Loras, 1996; 2001; 2002; 2003a; 2003b) (Martín Retortillo, 1958; 1960; 1995; 1999). Aborda el origen de un sistema pensado para la transformación física y económica del país mediante la obra hidráulica cuyo impacto sigue presente en el sector agrícola (Del Campo, 2002) (Pérez González, 2002) (Corominas, 2011) (WWF, 2015); y presenta el antagonismo de dos formas de concebir el agua como instrumento para un cambio de modelo productivo o como recurso natural (Arrojo, 2005; 2006a; 2006b; 2008) (Martínez Gil, 2007).

Posteriormente, el trabajo se ocupa de demostrar las deficiencias del sistema español. Con objeto de su análisis, en primer lugar, describe la división de España a efectos de gestión del agua en cuencas intracomunitarias e intercomunitarias, introduce el concepto europeo de *demarcación hidrográfica* y su impacto en los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca (las Confederaciones).

El capítulo tercero, titulado “La demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas”, es la parte sustancial de la tesis. Hasta aquí se han descrito los fundamentos de los procesos de gobernanza del agua a nivel internacional, europeo y los desfases del sistema español. Este capítulo efectúa un análisis de las instituciones que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas y revela el origen de los desequilibrios actuales. En él se exponen los argumentos para resituar los principios de unidad de cuenca (Embid Irujo, 2007, 2008) (Fanlo Loras, 2007) en la política de aguas (en la gestión de los procesos de elección). En este sentido se analizan los principios de unidad de dirección, de ordenación y de Administración única (Martín Retortillo, 1997) en relación con la representación de las CC. AA. en los Organismos de cuenca (Martín Retortillo, 1997) (Fanlo Loras, 2010) y la participación de usuarios en órganos dedicados a la explotación de infraestructura (Fanlo Loras, 1996). Todos estos elementos han sido tradicionalmente analizados desde la política hidráulica identificada con la técnica, la eficacia y la eficiencia. En esta línea de pensamiento, en la tesis se manifiesta la disconformidad con la doctrina que defiende que la DMA ha imitado el sistema confederal español (Sánchez Martínez *et al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011).

La cuarta sección de este capítulo está dedicado a “la Administración Andaluza del Agua: la creación y extinción de la Agencia Andaluza del Agua”. El proceso de transferencia que describe permite conocer cómo se ha articulado la política de aguas de la Junta de Andalucía desde 1983 hasta la fecha actual. Una de las materias principales que ocupa esta sección es el análisis comparativo de la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía y la del Estado, así como el análisis de la Ley de Aguas de Andalucía de 2010 (Pérez Marín *et al.*, 2011) y su situación a noviembre de 2015. Con objeto de presentar el trabajo actualizado, una vez concluida



su redacción, se ha añadido un último epígrafe que analiza el reciente Decreto 477/2015, de 17 de noviembre (Boja número 54, de 14 de diciembre) por el que se regulan los Órganos Colegidos de Participación, Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua.

Con respecto a la metodología de este trabajo, se ha usado un modelo deductivo que va de lo general a lo particular; es decir, se parte del análisis de los elementos de gobernanza debatidos a nivel mundial y después se procede a su estudio en el sistema español y en el andaluz. Por otra parte, y dado que los elementos de la gobernanza son susceptibles de servir de indicadores homogéneos, puede adoptarse un diseño de investigación comparada entre la Administración Hidráulica del Estado y la correspondiente andaluza.

Los datos históricos se recopilan, ordenan y analizan. La exposición cronológica de las instituciones aporta tracto sucesivo lo que permite identificar factores, causas y consecuencias. No se trata de hacer un catálogo de referencias históricas de acontecimientos y fechas, sino de encontrar los hitos históricos causantes de la actual conflictividad del agua en España, y por ende, en Andalucía como parte integrante del Estado.

En el capítulo primero y segundo las fuentes primarias usadas fueron los informes emitidos por los organismos internacionales cuya temática principal es el agua (p. ej. Consejo Mundial del Agua, la Red Internacional de Organismos de Cuenca), las conclusiones de los encuentros internacionales a nivel mundial recopiladas en foros e informes (p. ej. Unesco – programa hidrológico internacional, OCDE); los dictámenes realizados por instituciones europeas (p. ej. Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la UE) e instituciones nacionales y andaluzas, especialmente por los distintos órganos adscritos al Ministerio español (p. ej. Confederaciones Hidrográficas) y la Consejería andaluza competente en la materia (p. ej. Agencia Andaluza del Agua).

Las fuentes secundarias que se utilizaron en estos capítulos son la obra de los principales teóricos y analistas que abordan el tema de la gobernanza, sin llegar a discriminarlos por la corriente teórica que defienden sino por su relevancia para esta investigación.

En la tercera parte de la tesis, el estudio de caso de las cuencas mediterráneas andaluzas, las fuentes secundarias prácticamente no existen, no se conoce estudio dedicado a la gobernanza de agua en el entorno mencionado, de ahí la originalidad de la tesis. En cuanto a las fuentes primarias utilizadas en esta parte, hay que distinguir, por un lado, las fuentes utilizadas para el análisis histórico-político (periodo 1865-2005), para cuya recopilación se ha realizado un esfuerzo importante en tiempo y dedicación ya que la información se encuentra muy dispersa en boletines oficiales, procedimientos recopilados en archivos históricos, estudios y proyectos de obra hidráulica, publicidad oficial de la época y artículos de prensa. Y, por otro lado, a partir del año 2005, las fuentes primarias utilizadas para el análisis del sistema andaluz de gestión del agua han sido la información oficial recopilada de boletines, informes, evaluaciones y planes hidrológicos, así como mi experiencia personal de índole laboral en el sector del agua en Andalucía.



## Capítulo 1

# LOS ELEMENTOS CLAVES DE LA GOBERNANZA DEL AGUA

En este capítulo se presentan las definiciones de gobernanza y gobernanza del agua globalmente aceptadas y se analizan tanto las características de tales conceptos como su estructura funcional. Respecto a la gobernanza del agua, se examinan los elementos que la integran conforme a las prácticas calificadas de buen gobierno por organismos internacionales: la Gestión Integral de los Recursos hídricos (en adelante GIRH) como ámbito de administración, la cooperación como método de administración y la participación como medio para alcanzar los acuerdos por ella requeridos. El examen de todos estos conceptos se vincula a casos reconocidos como prácticas útiles y eficaces de gobernanza para su análisis en la política de aguas europea y española.

La gobernanza y La GIRH son conceptos del siglo XXI que presentan una gran confusión a pesar de ser ampliamente utilizados. La literatura del sector los utiliza de forma poco diferenciada y por eso se han ofrecido definiciones que intentan hacer más operativos ambos conceptos. Mientras que la doctrina debate la definición por excelencia de estos conceptos, lo importante es conocer y comprender a qué hacen alusión, qué pretenden y para qué se usan.

Por ello, es importante identificar matices e idiosincrasias propias de cada concepto. Así, los aspectos claves de la gobernanza son los procesos, los sistemas en los que se arbitran los procesos (instituciones, relaciones de cooperación, normas, principios. . .) y la implicación de los actores, lo que significa que la gobernanza tiene que ver con las decisiones de qué hacer con el agua. Por el contrario, la GIRH está relacionada con los medios de explotación en la gestión, con las infraestructuras y con la prestación de servicios: es decir, está más relacionada con cómo

utilizar el agua en un determinado entorno geofísico.

De esta forma, la gobernanza se encarga de definir qué se entiende por buenos resultados y de alinear la práctica de la gestión con lo definido. Por el contrario, la GIRH tiene como misión materializar los objetivos previamente definidos. La transparencia, la participación, la seguridad jurídica, y la ética tienen que inspirar la gobernanza. Por su parte la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad son principios que inspiran los resultados. En esta línea de pensamiento, la gobernanza no es un instrumento para conseguir los objetivos de una gestión previamente determinada conforme a los estándares de la GIRH. Al contrario: los objetivos habrá que determinarlos en cada localización y con la implicación de los interesados.

Es cierto que los procesos éticos, transparentes y participativos no son garantía de un resultado eficaz y sostenible. Se puede decidir no ser eficaz, pero sin lugar a dudas el desarrollo sostenible y la eficacia (los objetivos de la GIRH) tienen que ser decididos en procesos de gobernanza para ser considerados como buenos resultados. Ello supone la implicación de los interesados expresada a través de las instituciones y conforme a la ética social. Se puede exponer de forma inversa: la buena gestión (la GIRH) garantiza resultados eficaces pero no serán buenos si no se deciden en procesos transparentes, éticos y participados.

## 1.1. LA GOBERNANZA Y LA GOBERNANZA DEL AGUA

El trabajo coordinado por Kooiman (1993) analiza las carencias de los gobiernos para la dirección de la sociedad a raíz de los cambios económicos, tecnológicos y sociales de finales del siglo XX. En estas circunstancias, los sistemas político-administrativos, en su consideración conjunta de instituciones, grupos o autoridades que tienen la responsabilidad de realizar las acciones de gobierno, necesitan optar por reducir su capacidad de gobierno o reajustar sus capacidades. En otras palabras, emerge la necesidad de innovar y la gobernanza se percibe como un nuevo proceso directivo (Kooiman, 1993).

La gobernanza representa la nueva forma de comunicación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para elaborar las políticas que permitan responder a sus necesidades e intereses. Aunque es un concepto que empieza a usarse a partir de los noventa en los documentos de Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social, se había teorizado ya previamente sobre el concepto (Solá, 2000) como una nueva forma de interacción sociedad-Estado.

El discurso del gobierno como diseño de estrategia para la gestión de un determinado sector se transforma en diálogo entre todos los afectados; ningún actor tiene la información y el conocimiento para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos (Kooiman, 1993). Los convenios, los conciertos, las diferentes formas de participación público-privada se extienden, transformándose las políticas en redes de trabajo o “redes de asuntos”. Por su parte, las políticas y la prestación de servicios se “coproducen” sin perder el gobierno y la sociedad su diferencia e independencia (Aguilar, 2010:35) en unas relaciones cada vez más interdependientes.

Luis F. Aguilar (2010) en su trabajo *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, expone ordenadamente los elementos distintivos del concepto-enfoque de la gobernanza. En tal

sentido, hace referencia a la gobernanza como un proceso de construcción social por encima de cualquier actor, incluido el gubernamental. La gobernanza sería, así, una actividad de orientación hacia los objetivos seleccionados, que conlleva las acciones para conseguirlos. Por lo tanto, cabe definir la gobernanza como un proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente que implica la referencia a un sistema de valores y a una capacidad técnica para producir las preferencias sociales<sup>1</sup>.

La gobernanza viene a reivindicar la función de autoridad de las instancias del gobierno en el sentido de que garantiza la cooperación de forma eficaz en la gestión del conflicto y del oportunismo. El proceso de gobernanza no es lineal, evoluciona en una dinámica constante de interacción entre grupos sociales y gobierno a fin de avanzar hacia la inclusión, una mejor simetría, una mayor racionalidad y comportamientos tolerantes. Por consiguiente, las decisiones son el resultado de la deliberación conjunta y de la interdependencia para realizar tanto los asuntos de interés particular como los de interés y beneficio general.

Sin entrar en el debate sobre la más adecuada definición de gobernanza, lo que sí parece evidente es un consenso respecto a los siguientes puntos: se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado (Natera, 2004: 5); busca la excelencia en el gobierno y pone el acento en la situación de interdependencia de todos los agentes en la política policéntrica a la que conduce la globalización (Rosenau, 1990). Por ello, Aguilar afirma que el eje central del concepto teórico de la gobernanza es ‘la pérdida relativa de autonomía’, la cual implica que la dirección social eficaz y valiosa conlleva un pluricentrismo directivo. Se trata, en definitiva, de un concepto de dirección descentralizada de la sociedad, un modelo que marca distancias con un control jerárquico sin renunciar a la autoridad gubernativa.

La gobernanza es un concepto de síntesis y sinergia. En este sentido, Natera (2004: 6) analiza la gobernanza desde una perspectiva participativa y reticular, y la identifica con “las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”.

Ahora bien, la versatilidad del concepto permite vincularlo con diferentes ámbitos: desde el local al supranacional, pasando por el de la “gobernanza multinivel”, las gobernanzas sectoriales, la “gobernanza ambiental”, y, dentro de ella, la “gobernanza del agua”<sup>2</sup>.

En el cuadro número 1.1 en la página 15 se recapitulan las definiciones de gobernanza del agua aportadas por la Asociación Mundial para el Agua (en adelante se usará el acrónimo inglés GWP), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (en adelante SIWI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Todas ellas son organizaciones internacionales que se configuran como redes, instituciones o proyectos involucrados en la gestión sostenible de los recursos hídricos.

<sup>1</sup>“(…) cualquier idea de gobernanza que admita ineficacia de dirección o gobierno es un contra sentido o contradicción lógica. Sin dimensión tecnogerencial el proceso de gobernar sería puro proyecto, una buena intención, una veleidad, ensueño social, y el gobierno, por carecer de eficacia en la realización de los objetivos preferidos, sería una instancia de conducción efímera y deficiente, ocasión de desgobierno”. (Aguilar, 2010: 38)

<sup>2</sup>La versatilidad en la utilización del concepto permite encontrar estudios dedicados a la gobernanza ambiental del sector del agua, por ejemplo Marín Aranguren (2010).

Hay que advertir que en el cuadro número 1.1 consta el término gobernabilidad, posiblemente debido a la traducción del texto del inglés, pero sin lugar a dudas se refiere a la gobernanza. La aclaración se hace necesaria pues ambos son considerados conceptos distintos y prácticos relacionados con la acción de gobierno. La gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto que la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un Gobierno, pero el Gobierno es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad (Aguilar, 2010: 30).

La relevancia otorgada a la gobernanza por los organismos internacionales que se ocupan del estudio de la gestión del agua es tal que incluso las crisis relacionadas con el agua se consideran antes un problema de gobierno que de escasez. En el II Foro Mundial del Agua, celebrado en la Haya en el año 2000, quedó establecido que la crisis del agua es con frecuencia una crisis de gobernanza (Rogers and Hall, 2003) y el VI Foro Mundial del Agua celebrado en Marsella en el año 2012 fija el buen gobierno como una condición para el éxito de las prioridades de acción para el agua (Pero-Sanz González, 2012).

Esta perspectiva resulta relevante para el caso español, donde la escasez de agua es característica en regiones como Andalucía, que sufre de veranos muy áridos y una sequía cíclica. Estas condiciones tradicionalmente han determinado políticas de aguas centradas primero en la oferta y después en la demanda (Fanlo Loras, 2001). Políticas cuyo objetivo ha sido regular el cauce y la obra hidráulica (trasvases, explotaciones subterráneas, desaladoras...) con la consiguiente presión al medio ambiente y a los territorios con superávit hídricos<sup>3</sup>. Frente a este planteamiento de un sistema de gobierno limitado a reconocer las demandas de agua y a arbitrar los medios para satisfacerlas, convendría transitar hacia un sistema de gobernanza en el que se conjugan los recursos del poder público, los mercados y de las redes sociales (Aguilar, 2010).

En consonancia, en la ordenación de los recursos plasmada en la planificación hidrológica, debería huirse de enfoques obsoletos basados en estrategias de oferta que conducen a un desequilibrio estructural. La división de los territorios según criterios políticos o administrativos, producen cuencas excedentarias junto a otras deficitarias que convierten la planificación nacional en un plan de obras gestado para realizar trasvases.

El déficit de agua tiene que ver más con el mal gobierno del líquido elemento que con el aumento de la oferta. Por ello, debería apostarse por la gobernanza, con el objetivo de gestar planes hidrológicos participativos y consensuados, que vengan a dar respuesta a los problemas de los territorios para los que se elaboran. Esta concepción de la gestión del agua la comparten los nuevos actores que han participado en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, como los movimientos sociales asociados a la nueva cultura del agua. Sin embargo, el peso en tal Plan de los intereses tradicionales de la obra hidráulica y de la extensión del regadío ha terminado por resultar más decisivo.

---

<sup>3</sup>Para más información, la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM) que tiene como objeto la integración, normalización y difusión de toda la información sobre el medio ambiente andaluz generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma.

Cuadro 1.1: Definiciones de gobernanza del agua

**Recuadro 1.1. Definiciones de gobernabilidad del agua**

La Asociación Mundial para el Agua (*Global Water Partnership*, GWP) define la gobernabilidad del agua como “el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua en diferentes estratos de la sociedad”. Muchas otras instituciones han adoptado la misma definición, entre ellas el Banco Mundial.

La GWP propone dos grandes conjuntos de principios para apuntalar la gobernabilidad eficaz del agua:

- Las estrategias deben ser transparentes, incluyentes, equitativas, coherentes e integradoras.
- El desempeño y las operaciones deben estar sujetas a rendición de cuentas y ser eficientes, sensibles y sostenibles (Rogers y Hall, 2003).

Conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad del agua atiende:

- Principios como la equidad y la eficiencia en la asignación y distribución de los recursos y servicios hídricos, una gestión del agua que tenga en cuenta las cuencas hidráulicas, la necesidad de estrategias integradas de gestión del agua y la necesidad de equilibrar el uso del agua entre las actividades socioeconómicas y los ecosistemas.
- La formulación, el establecimiento y la puesta en marcha de políticas, legislación e instituciones de gestión del agua.
- Aclaración de las funciones del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, y de sus responsabilidades en lo relativo a la propiedad, la gestión y la administración de los recursos y servicios hídricos.

En consecuencia, la gobernabilidad del agua es el conjunto de sistemas que controlan la toma de decisiones sobre el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos. Tiene que ver más con el modo en que se toman las decisiones (es decir, quién las toma y en qué condiciones) que con las decisiones mismas (Moench et al., 2003). Comprende la manera en que se ejercen las funciones y responsabilidades (diseño, regulación e implementación) en la gestión del agua, así como las instituciones formales e informales mediante las cuales se ejerce la autoridad.

El Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (*Stockholm International Water Institute*, SIWI) subraya el aspecto político del agua al declarar que la gobernabilidad de ésta “determina quién obtiene qué tipo de agua, cuándo y cómo” (Tropp, 2005).

La OCDE (2011) define la gobernabilidad multinivel como la corresponsabilidad y la autoridad compartida explícita o implícitamente en la elaboración y la implementación de las políticas públicas, por parte de distintos órdenes administrativos y territoriales; es decir: *i)* entre diferentes ministerios o secretarías, o entidades públicas en el nivel del gobierno central (corresponsabilidad horizontal superior); *ii)* entre distintos órdenes de gobierno en los niveles local, regional, provincial o estatal, nacional y supranacional (corresponsabilidad vertical); y *iii)* entre diferentes actores en el nivel subnacional (corresponsabilidad horizontal inferior).

Fuente: OCDE (2012), *Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel*, Editorial OCDE, pág. 29.



Un cambio de sistema supone estar abierto a las experiencias que permitan reorientaciones en la dirección adecuada. Por ello, es necesario fijarse en los ejemplos de éxito que los organismos internacionales han propuesto como modelos de prácticas de gestión acertada o de mejora. Ahora bien, la imitación, la copia o la extrapolación automática no tienen cabida cuando se acude a las prácticas recopiladas por organismos dedicados al agua. Bardach (2004: 207) ilustra este punto con la analogía del arquitecto que muestra a sus clientes diferentes casas y jardines contruidos para inspirar el proyecto de su casa, y concluye que lo más importante es identificar qué merece ser emulado y aprender la lección de las experiencias de otros para aplicarla a las particularidades concretas de cada caso. En este sentido, las experiencias internacionales en la gestión del agua permiten analizar los efectos en tiempo y lugar de determinadas prácticas y no especular con posibles resultados (Rose, 2005). Por lo tanto, la primera razón para acudir a las prácticas internacionales es el aprendizaje y la oportunidad de resolver problemas a través de la experiencia de los demás.

La segunda razón para acudir a la experiencia internacional es que las prácticas ajenas nos pueden concernir en nuestras relaciones con los demás y en nuestra propia toma de decisiones (Rose, 2005). El ciclo hidrológico tiene carácter global y las políticas nacionales de agua interactúan pudiendo afectar al orden y a la conservación del ciclo. Esta circunstancia hace necesario utilizar instrumentos de colaboración y de cooperación: organizar las políticas domésticas en sintonía con sistemas de gestión del agua distintos a los nuestros y formar parte de los debates internacionales, en un proceso continuo de aproximación a la gestión del agua desde procesos de aprendizaje basados en el *social learning*, en los que se pone el énfasis en la importancia de la colaboración, la organización y el rol de los afectados (Mostert *et al.*, 2007). En este sentido, los procesos de transferencia de políticas y programas (los denominados *policy transfer*) de un país a otro son variables explicativas en procesos de cambio. Aún más, en todo proceso de cambio se hace necesario analizar en qué medida se producen transferencias de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000).

En el caso español, la innovadora idea de elegir las cuencas naturales como unidad de gestión para aprovechar sus recursos (Fanlo Loras, 1996:44) puede ser descrita como un proceso de transferencias de ideas en el que España ha sido el país prestamista (*lender*) de la innovación (Dolowitz and Marsh, 2000). Sin embargo, la falta de recursos del modelo para gestionar las tensiones entre territorios debido a la escasez, la dispar disponibilidad y el creciente sentimiento de patrimonialización del recurso hídrico (Sánchez Martínez *et al.*, 2011), debe servir de justificación para cambiar el rol a prestatario (*borrower*) de ideas para traer equilibrio al modelo.

Como se ha expuesto, hay pues tres elementos de la gobernanza del agua que debieran ser objeto de revisión continua, con el fin de establecer su conformidad con las pautas internacionales y conseguir así un mayor consenso. Éstos son:

- El contexto. En el análisis de este elemento se acude al concepto de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, entendido como zona de influencia del recurso para definir un ámbito de administración donde poner en práctica los procesos de gobernanza.
- La cooperación. La obtención de resultados en el ejercicio de acciones comunes requiere

la existencia de una organización (un sistema) y la interacción de sus componentes. Dicho de otro modo, los procesos de gobernanza se desarrollan en un marco de cooperación. Así, las instituciones de los poderes públicos, el conjunto de normas, el sistema de justicia y seguridad, el mercado y la sociedad forman parte de la estructura institucional de la gobernanza. El espacio que se le deja a la tecnología y a la ciencia en la formulación de las políticas y la organización de la administración pública son los componentes técnicos de la gobernanza (Aguilar, 2010). Con relación a esto, conviene tener claro que no existe una única manera de integrar instituciones y tecnología, por lo que esta última raramente determina una única solución. Más bien, ésta viene dada institucionalmente dentro del rango de actuación que la tecnología permite.

- La participación. Como premisa necesaria en los procesos de aprendizaje social, que sería una participación efectiva (Pahl-Wostl et al., 2007) en marcos institucionales en los que las partes interesadas puedan conectar a diferente escala y optimizar el capital social que representan.

Resta hacer alusión a las críticas extremas contra las organizaciones internacionales, que en ocasiones son calificadas como instrumentos puestos al servicio del neoliberalismo por parte de los gobiernos y corporaciones de los países desarrollados (Terán, 2007). Desde mi punto de vista, estas críticas podrían estar justificadas cuando se aplican a países en proceso de desarrollo, pero no en el caso español. España es un país plenamente desarrollado que no necesita tomar prestadas estructuras institucionales foráneas ni asistencia técnica. Al contrario: las exporta.

En la posición española, las experiencias de otros países constituyen una valiosa fuente de información cuyo análisis puede ayudar a descubrir mecanismos para el éxito de sus propias políticas o descifrar la clave de sus fracasos. Las recopilaciones de estudios de casos mostrados por organismos internacionales anticipan un trabajo de campo que puede ser sometido a la crítica y a la selección. Aún más, en este terreno la aspiración debiera ser aportar innovación y buenas prácticas, y ganar protagonismo en foros internacionales (Hermans, 2011).

La evaluación de estas prácticas foráneas forma parte de la gobernanza como un concepto de sinergia y síntesis (Aguilar, 2010:43) alejado de la desregulación o desgobierno. En un contexto de globalización, no se pueden perder los espacios técnico-políticos de discusión a modo de laboratorio ya que es necesario poner la ciencia política al servicio de políticas transnacionales o supranacionales (Rojo Salgado, 2000). La revisión de qué y cómo se gestiona en el mundo el sector del agua es un ejercicio de sincronía que busca tanto el bien propio nacional como el bien general.

## 1.2. LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

### 1.2.1. ¿Qué es la GIRH?

#### 1.2.1.1. Definiciones de un paradigma

La Asociación Mundial para el Agua (GWP) en el año 2000 define la gestión integrada de los recursos hídricos como:

Un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

Desde hace quince años, el concepto aparece en foros internacionales que editan sus conclusiones en manuales con el objeto de llevar la gestión integrada de los recursos hídricos a la práctica. Mientras que cierto sector doctrinal la considera irrealizable (Biswas, 2004) (Biswas, 2008) (Jeffrey y Gearey, 2004), los enfoques de procesos de aprendizaje social en las políticas de agua defienden que es necesaria (Mostert *et al.*, 2007) (Pahl-Wostl *et al.*, 2007).

Otra forma de aproximarse al concepto es marcar matices diferenciadores entre la gobernanza del agua, la GIRH y la gestión. Para Martínez Nieto (2014), la gobernanza es un arte que consiste en identificar qué principios son satisfactorios para resolver problemas concretos. La gestión, en cambio, hace referencia a la aplicación de los medios disponibles para lograr los objetivos que vienen establecidos por la gobernanza. Y la gestión integrada, más sofisticada que la gestión ordinaria, tiene connotaciones ambientales y alude al manejo conjunto de todas las fuentes de suministro disponibles, pero se enfoca en los recursos hídricos.

Para Theo Toonen (2011), la gestión integrada trata de alcanzar objetivos a largo plazo de la forma más eficiente posible dados los condicionantes del contexto. Por el contrario, la gobernanza identifica los valores que son trasladados a los objetivos, a los procedimientos, a los procesos y a las instituciones. Tiene que ver con la construcción de consensos, la resolución de conflictos, la legitimación y la rendición de cuentas.

En el contexto del VI Foro Mundial del Agua (Marsella, 2012), el documento temático *Hacia una buena Gobernanza para la GIRH* aporta una conceptualización de la gobernanza del agua que la concibe como un proceso y no un fin, siguiendo así la definición de gobernanza más amplia aceptada (UNEP, GWP). Del mismo modo, y en referencia al continente americano (Centroamérica, México, Colombia), conceptualiza y responde a la pregunta de cómo gobernar mejor los recursos hídricos.

El documento maneja los tres conceptos de gobernanza, gobernabilidad (gestión) y gestión integral, que quedan delimitados por referencias entre ellos sin acudir a términos descriptivos. Así, se habla de gobernanza como práctica de buen gobierno que, más allá de la gestión, trata de procesos y sistemas a través de los que opera la sociedad y que son necesarios para alcanzar una buena GIRH. La gobernanza consiste en un proceso resultante de la anticipación, un



ejercicio de acción y reacción en determinados contextos y circunstancias (Toonen, 2011). Frente a ella, la gestión es un concepto ligado a la administración y está englobado en la gobernanza.

En cuanto a la GIRH, puede describirse como el objetivo final de la gobernanza. Si la gobernanza es el proceso, la GIRH es la pauta o el esquema de trabajo en el que se arbitran los procesos, promueve un enfoque coordinado de todos los sectores implicados en el uso y sostenibilidad del recurso en armonía con el ciclo hidrológico y con las formas de apropiación del recurso. En la GIRH los usos y aprovechamientos se planifican teniendo presentes las demandas de muy distintos sectores, como el agrícola, el industrial, el energético, el territorial, o las políticas de transporte o de ordenación del territorio (Biswas, 2004). También es necesario tener en cuenta todos los recursos disponibles, incluyendo las aguas reutilizables o desaladas y, particularmente, las aguas subterráneas (López Martos, 2008). La identificación de los recursos resulta imprescindible al efecto de prever y anticipar las consecuencias de las medidas a aplicar. Así, la GIRH forma parte de la estructura de la gobernanza del agua y facilita la delimitación de los espacios sobre los que planificar el recurso. De esta manera, si la gobernanza se orienta a ordenar las relaciones políticas y de interacción entre actores, la GIRH se focaliza en el medio físico con el fin de definir un espacio y una pauta de trabajo centrada en la interacción entre el agua, el entorno y los recursos relacionados.

#### 1.2.1.2. La GIRH requiere un ámbito territorial de gestión

En el apartado anterior, ha quedado explicado cómo el entendimiento internacional de la GIRH abarca contextos y circunstancias en los que trabajar la relación entre el agua, la tierra y los recursos naturales. Consecuente con esta definición, la GIRH tiene como presupuesto la realidad física del agua, los cauces y los territorios por los que discurren, los acuíferos, las aguas de transición y las costeras, así como las consecuencias que puede deparar la intervención en ellos. A pesar de dicho carácter ecológico de la GIRH, ésta tiene también una dimensión política. La GIRH es un constructo social que, en condiciones democráticas o de un *modus vivendi* como el vigente en las relaciones internacionales, requiere de acuerdos. En cada sistema de gestión concebido en términos de gobernanza, deben acordarse las definiciones de las piezas con las que trabajar.

A nivel internacional, este acuerdo ha dado lugar a definiciones de elementos fundamentales de los que se ocupa la GIRH. Así, el curso de agua internacional es definido como “un curso de agua donde partes de esta se encuentran en Estados distintos” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación de 1997). Por su parte, en la Resolución 63/124 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Ley de Acuíferos Transfronterizos (adoptada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 2008), el curso de agua es considerado “un sistema de aguas superficiales y subterráneas que, en virtud de una relación física, constituye un conjunto unitario y normalmente fluye a una desembocadura común”. El acuífero, por otro lado, es definido como “formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación”. Y se entiende por sistema de acuíferos “una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente”.

En definitiva, se reconoce y describe una realidad física presente en la naturaleza: curso de agua, cursos de agua internacionales, acuífero y sistema de acuíferos. Esa realidad física interactúa con una realidad convencional, forjada por acontecimientos históricos, sociales y culturales como son las fronteras político-administrativas entre naciones de diferentes Estados o entes soberanos. El reto de la gobernanza es manejar tal interacción.

### 1.2.2. La GIRH en el contexto internacional

La GIRH se centra en la interdependencia hidrológica, social, económica y medioambiental del entorno y reconoce los accidentes naturales, la cuenca del río y los acuíferos asociados como los elementos apropiados sobre los que actuar. A partir de ese esquema de trabajo, establece las relaciones entre los territorios, entre los actores vinculados a los mismos y desarrolla los programas, sistemas y procesos de gobernanza.

Por ejemplo, el ecosistema como esquema de trabajo, es el valor fundamental que debe proteger la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). La Agencia trabaja para proteger los ecosistemas fluviales y cuencas hidrográficas para garantizar la calidad del agua adecuada y un hábitat saludable para apoyar la biodiversidad del río y sus ecosistemas. Desde tal fundamento, la preservación de los ecosistemas, la Usaid considera la GIRH como un proceso de planificación participativa y de implementación basados en conocimientos científicos sólidos que reúnen a las partes interesadas para determinar cómo satisfacer las necesidades de la sociedad a largo plazo relacionadas con el agua y los recursos costeros, mientras se mantienen los servicios ecológicos esenciales y los beneficios económicos. De esta forma, la GIRH ayuda a proteger al medio ambiente mundial, a fomentar el crecimiento económico y el desarrollo agrícola sostenible, a promover la participación democrática en la gobernanza y a mejorar la salud humana.

La Usaid ha desarrollado el programa Global Water for Sustainability (GLOWS) (2004-2014) junto con la Universidad Internacional de Florida, utilizando los ecosistemas como referencia, con prácticas exitosas en la GIRH. El programa tiene como objetivo la prestación de servicios de una gestión del agua centrada en las personas y los ecosistemas. Para ello, se incluyen políticas integradas de gestión del agua, suministro, saneamiento y programas de investigación y educación en el sector del agua.

Otro ejemplo lo constituye la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOCI). Creada en 1994, tiene como objetivo promover la gestión global de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica como útil esencial del desarrollo sostenible. Con este objetivo, la RIOCI (2000: 34) intenta:

- Desarrollar relaciones duraderas entre los organismos encargados de esta gestión global y favorecer entre sí intercambios de experiencias y pericias.
- Facilitar la elaboración de útiles de gestión institucional y financiera, de conocimiento y seguimiento global de los recursos hídricos, de organización de bancos de datos, de preparación concertada de planes directores y programas de acción a medio y largo plazo.

- Desarrollar la información y capacitación de los responsables locales elegidos, de los representantes de los usuarios y de los diferentes actores de la gestión del agua, así como de los dirigentes y del personal de las organizaciones encargadas de la gestión del agua por cuenca.
- Alentar la educación de las poblaciones sobre estas cuestiones.
- Promover estos principios en los programas de cooperación internacional.
- Evaluar las acciones iniciadas por los organismos miembros y difundir sus resultados.

Periódicamente, la RIOC publica manuales de gestión que se convierten en referencia en la gestión del agua, ejercen un gran influjo y propician cambios en política. Aunque no poseen valor vinculante, ejercen autoridad en la acción doméstica de los gobiernos, siendo esta influencia de las organizaciones internacionales un componente institucional de la gobernanza (Aguilar, 2010).

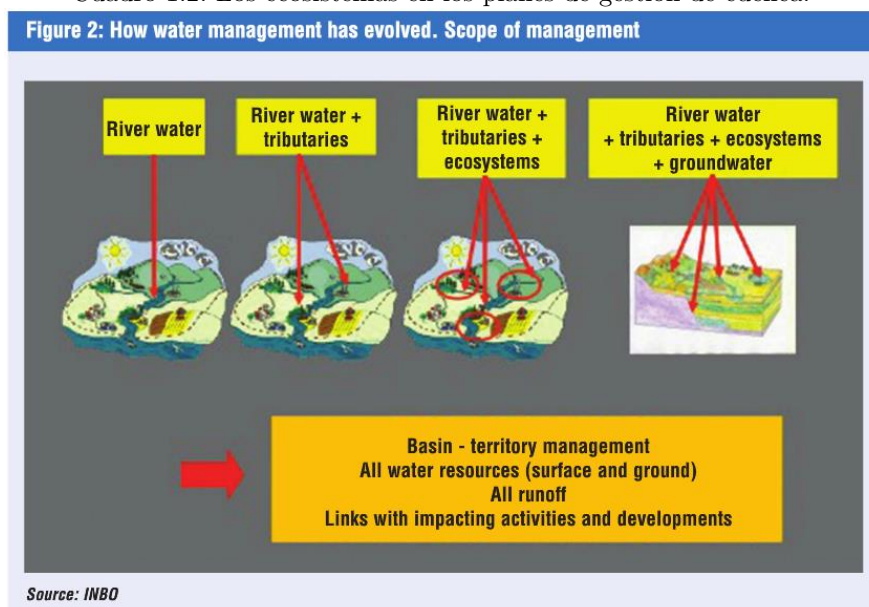
Los manuales de referencia de la RIOC son principalmente el *Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos en cuencas* (2009), el *Manual sobre la gestión de cuencas transfronterizas* (2012) y el *Manual sobre la gestión y restauración de sistemas acuáticos en las cuencas de los ríos y lagos* (2015). En este último, se pone en valor el ecosistema como esquema de trabajo para la planificación del recurso, se reconoce la necesidad de un cambio hacia la gestión de los entornos naturales más allá de las cuencas y se trabaja la gestión de la cuenca (*basin management*) integrada en este modelo o esquema (véase cuadro número 1.2) (RIOC, 2015: 22).

Los organismos internacionales (USAID, RIOC, GWP, ONU...) estructuran la gobernanza del agua, facilitan útiles de gestión, aportan conocimiento, información y medios financieros, educan y capacitan. Sin embargo, la integración de estas recomendaciones internacionales no es automática. Debe reflexionarse hasta qué punto es conveniente y válido extrapolar los ejemplos de éxito que recopilan estos organismos.

Como regla general, la cautela se hace necesaria en la implementación de la GIRH. Las referencias a los accidentes físicos naturales son un aliado a la hora de generar estructuras institucionales o administrativas para prestar servicios que no existían y también en los supuestos de estructuras sociales muy precarias con instituciones autóctonas sin fortaleza para establecer enfoques globales que permitan la protección del medio ambiente en las políticas. No obstante, en los países desarrollados las estructuras que prestan los servicios se encuentran consolidadas. En estos supuestos, la GIRH, independientemente del entorno que adopte (cuencas, ecosistemas o hábitats), debe tener presentes esas estructuras institucionales, administrativas y políticas para no quebrarlas en la gestión del agua y producir un efecto contrario al que se busca, que podría conducir a conflictos.

La transferencia de políticas no puede entenderse como una extrapolación literal. Se trata de buscar mecanismos que puedan ser adaptados en los sistemas domésticos (Bardach, 2004), o de buscar ideas que permitan el aprendizaje, la renovación de información y despierten intereses en actores hacia nuevos enfoques que induzcan el cambio en la política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La búsqueda de soluciones mediante la revisión de la experiencia de otros es más fácil cuando se trata de problemas globales (Dolowitz y Marsh, 2000), como ocurre

Cuadro 1.2: Los ecosistemas en los planes de gestión de cuenca.



Fuente: Manual sobre la gestión y restauración de sistemas acuáticos en las cuencas de los ríos y lagos. (RIOCI, 2015)

con la gestión del agua, pero ello no garantiza el éxito. En muchas ocasiones, la moraleja de la buena práctica no es asimilada de forma correcta, no se integra en el sistema que la toma prestada, sino que la adapta a los vicios de fondo de los que adolece.

En ocasiones, los gobiernos necesitan integrarse en contextos internacionales y por ello se ven abocados a imposturas que fuerzan la naturaleza de sus organizaciones e instituciones. Esto puede ocurrir de forma voluntaria, lo que se traduce en un ejercicio de hipocresía, o bien involuntaria porque falta preparación para adoptar la GIRH como vía para la implementación de la gobernanza en el agua. Este último sería el caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG), pues a pesar de ser reconocido como ejemplo de buena práctica, el análisis del AAG en el interior del sistema institucional argentino nos revela que no es tal.

El Sistema Acuífero Guaraní es compartido por cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La importancia económica y social de este acuífero ha llevado a los países a colaborar para afrontar los problemas de contaminación y de sobreexplotación de los recursos, en un contexto de creciente demanda de agua en la región. La trayectoria de cooperación de los cuatro Estados a través del Comité de Coordinación Intergubernamental de la Cuenca de La Plata o dentro del MERCOSUR facilitó el desarrollo de un marco de gestión conjunta del acuífero transfronterizo. Un marco que incluía medidas contra la contaminación, actuaciones para conocer mejor el sistema de acuíferos, y el establecimiento de mecanismos institucionales para posibilitar cierta participación de los afectados particulares (RIOCI, 2012: 68).

El AAG menciona en sus considerandos, entre otros aspectos, las Declaraciones de Estocolmo de 1972 y Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente así como el Tratado de la cuenca del Plata (1969), puesto que el Acuífero Guaraní se vincula hidrológicamente con la

cuenca del río de la Plata y sobre él versaba la Resolución de la Asamblea General de la ONU 63/124. Todos ellos son instrumentos de ámbito internacional que intentan superar enfoques nacionales. Sin embargo, como advierte Apesteguía (2012), la idea de soberanía es la médula del AAG. Por eso utiliza la expresión dominio territorial en sus artículos 1º y 2º. El acuífero no es un elemento sujeto a la soberanía compartida de varias naciones. De esta forma, se revitaliza la tesis del dominio pleno y eminente de cada parte firmante en el ejercicio del dominio territorial soberano, precisamente en dirección opuesta a lo que inspiran los instrumentos internacionales de referencia en el AAG.

Desde la perspectiva nacional, y siguiendo el ejemplo de Argentina, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG) está condenado al fracaso si no se realizan cambios sustanciales de fronteras adentro por parte de los Estados. En particular, sería necesaria la unificación de criterios judiciales en el ejercicio del derecho y en la legislación. Habría que:

- a) Modificar el Código Civil (zanjando la cuestión en relación a la extensión de dominio privado del dueño del suelo sobre las aguas subterráneas); b) Legislar sobre acuíferos a nivel federal, considerando a las normas estatales ya existentes; c) Reglamentar el acceso y uso de los pueblos originarios al Sistema Acuífero Guaraní (SAG) única fuente de agua para muchas comunidades (Apesteguía, 2012: 221).

Los instrumentos internacionales que usan la GIRH y la gobernanza no apelan al concepto de soberanía con la determinación de fijar titularidades excluyentes sobre el medio ambiente o sobre los recursos naturales. Al contrario, intentan modular la idea de soberanía entendida como un término absoluto que se agota en las fronteras de cada país. Desde la perspectiva global, se impone la premisa de que el mundo no es una suma de países, por lo que hay revertir esa visión por esta otra: cada país forma parte del conjunto global.

En el ejemplo descrito, la interpretación del Derecho Internacional por parte de Argentina se tensiona para que se acomode a la problemática interna del país. De esta forma, Argentina se parapeta en una interpretación defensiva de las normas internacionales y arbitra mecanismos para controlar los recursos naturales de su territorio. En otras ocasiones, las políticas nacionales esquivan lo dispuesto en resoluciones internacionales redefiniendo los conflictos ecológicos como conflictos en materia de identidad, en la defensa de territorios que pertenecen a grupos indígenas, o reinterpretando la moraleja de la práctica en su propio sistema de gobierno.

Lo expuesto ejemplifica lo complejo que puede resultar la implementación del GIRH. En el ejemplo analizado de buen gobierno del agua, el Acuerdo Guaraní, se demuestra que no se trata de cambiar sociedades o de modificar sus formas de entender la naturaleza de las cosas, sino de imbuir la buena práctica y adaptarla a una determinada realidad. Para ello es imprescindible conocer lo que se quiere extrapolar, examinar la oportunidad de hacerlo e integrarlo en el sistema. Sólo de esta forma se propician auténticos cambios.

### 1.2.3. La GIRH en Europa

#### 1.2.3.1. La adopción del paradigma de la GIRH

Las instituciones de la UE son un componente de la estructura de la gobernanza europea. La construcción del proyecto europeo ha exigido la transformación del orden institucional establecido, lo que es consecuencia del más amplio proceso de globalización que estamos atravesando. En este nuevo orden los Estados ceden parte de su soberanía a instituciones supranacionales y se innova en los procesos de toma de decisiones. Resultado de ese nuevo orden institucional son las políticas comunitarias y éstas no sólo influyen o crean sinergias, como ocurre con los organismos internacionales, sino que definen las acciones de gobierno de los Estados miembros.

En el supuesto de la política de aguas europea, la normativa de la UE se perfila desde una perspectiva medioambiental. En este sentido, hay que hacer mención a la evolución de la política ambiental europea para comprender mejor el impacto en el sistema español de gestión del agua.

En un primer momento, la política europea de aguas estaba centrada en el control de la contaminación para proteger la calidad de las aguas, especialmente en los usos industriales, para más tarde prestar también atención a los usos domésticos<sup>4</sup>. No es hasta la aparición de la Directiva Marco en el año 2000 cuando se acomete una reforma de la acción comunitaria en materia ambiental, se huye de la sectorialización y la fragmentación, y se busca integrar los aspectos cualitativos y cuantitativos de la gestión de los recursos hídricos (Pérez Gabaldón, 2013:75). Además, se aborda entonces la política de aguas desde una perspectiva regulativa de los procesos de toma de decisiones (Moren y Rodríguez, 2012).

Este proceso evolutivo viene pautado por los eventos internacionales en materia medioambiental. Así, Europa se suma al despertar de la conciencia ambiental cuando en junio de 1972 tiene lugar en Estocolmo la Primera Cumbre de la Tierra (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente) y en octubre del mismo año se celebra en París la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, en la que se asume la importancia de una política ambiental en la Comunidad. Consecuentemente, a pesar de que los Tratados constitutivos no contenían ningún pronunciamiento sobre el medio ambiente, la voluntad de los Estados miembros y el respaldo del sistema institucional de la Comunidad, así como las sentencias del Tribunal de Justicia, permitieron una interpretación amplia para que los programas de protección ambiental tuvieran cabida en la acción de la Comunidad.

En 1992 se celebró la tercera Cumbre de la Tierra Mundial en Río de Janeiro y entonces Europa volvió a reaccionar a las conclusiones adoptadas con la aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 (DOCE de 22 de diciembre de 2000), la denominada Directiva Marco (DMA). Gracias a ella, se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta normativa supone un punto de inflexión en las políticas hídricas de los Estados miembros por las innovaciones que aporta. Por un lado, se define el agua como recurso natural, se prima su protección, y su uso

---

<sup>4</sup>Para mayor información de las etapas de la política medioambiental europea se recomienda consultar Tirado Robles (2008) y Reichert (2005).

se condiciona a pautas de desarrollo sostenible y recuperación de ecosistemas. Por otro, y en lo que aquí concierne, se instaura la GIRH, de modo que la Directiva incluye en su ámbito todo tipo de aguas (las superficiales y las subterráneas, así como las de transición y las costeras). La DMA se ocupa de la calidad y de los sistemas para su vigilancia, de la planificación de su gestión y de la rendición de cuentas o la petición de responsabilidades. En definitiva, la DMA incorpora la gestión integral, pretende la protección de los entornos, los hábitats, o los ecosistemas acuáticos como conformadores del medio natural, y utiliza como esquema de trabajo para la implementación de la GIRH una nueva fórmula: la demarcación hidrográfica.

Llegados a este punto, procede transcribir determinados artículos de la DMA necesarios para concretar cómo el sistema europeo de gestión del agua asume la GIRH.

*Artículo 2 – Definiciones:*

(15) «demarcación hidrográfica»: la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas.

*Artículo 3- Coordinación de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas.*

1. Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas. (Directiva 2000/60/CE)

Este marco regulador obligatorio se impone a los Estados miembros en la consecución de objetivos, dejando a éstos la elección de la forma y manera de cumplirlos. Precisamente es ésta la característica principal de la directiva como norma europea: establece un objetivo que todos los Estados miembros deben cumplir pero cada país tiene que elaborar sus propias normas para aplicarlo. Es lo que se conoce como la transposición de la directiva al derecho interno, que consiste en una “norma de resultado” (Sánchez Marín, 2012), cuya finalidad es la aproximación o armonización entre legislaciones o políticas<sup>5</sup>.

En el sector del agua, una vez que la Directiva incorpora la GIRH y la demarcación hidrográfica como nuevo ámbito de administración para su puesta en práctica, queda en manos de los Estados la configuración de tales demarcaciones. El proceso a seguir por cada uno de los Estados:

<sup>5</sup>Para conocer más sobre derecho comunitario y los procesos de decisión, véase Sánchez Marín (2012).



se inicia con la transposición y los acuerdos administrativos, seguido de la caracterización de la demarcación hidrográfica, el seguimiento y la evaluación del estado, la fijación del objetivo y, por último, el programa de medidas y su implementación. El seguimiento y la evaluación de la eficacia de las medidas es una información vital que une un ciclo de planificación con otro. El programa de medidas es el instrumento para responder a las presiones identificadas, lo que permite que la cuenca hidrográfica/masa de agua alcance un buen estado.” (Informe COM (2012) 379:1)

La Directiva se adhiere al enfoque integral en la gestión del agua, de la manera definida en los foros internacionales. En el cuadro número 1.3, se reproducen las fases de la planificación e implementación de la GIRH, según recomienda la Red Internacional de los Organismos de Cuenca (RIOCI, 2009). Esta recomendación está plenamente asumida por la Comisión Europea, si bien los objetivos a realizar no serían los nacionales, sino los europeos establecidos por la Directiva.

En concreto, el esquema del cuadro número 1.3 en la página siguiente se reproduce en el proceso de planificación descrito en el informe COM (2012) 379. La evaluación de aspectos relacionados con los recursos hídricos se corresponde con la caracterización de la demarcación hidrográfica; la política, con la fijación del objetivo. Por su parte, el plan de acción se lleva a cabo en el nivel de demarcación hidrológica. Finalmente, el programa de medidas de la DMA son las acciones de implementación cuyo seguimiento y evaluación de eficacia van a proporcionar la información vital que une un ciclo de programación con otro.

El enfoque integral de la gestión del agua, postulado en la DMA como proclaman los organismos internacionales, también prioriza la geografía física del agua por encima de la geografía política. En la DMA, no se aportan referencias cuantitativas a las que acudir para delimitar las demarcaciones hidrográficas. Asimismo, no se establecen mínimos o máximos de kilómetros cuadrados, metros cúbicos, habitantes o terrenos abastecidos; ni número de ríos o cuencas a incluir en los límites de lo que debe entenderse por demarcación. Tampoco se alude a entes locales, municipios, provincias, departamentos o distritos. En vez de ello, las definiciones claves en la política de aguas comunitaria, recogidas por el artículo 2 de la DMA, están referenciadas a las masas de agua, que constituyen el fundamento de toda la norma.

Se impone a los Estados la obligación de identificar tales masas, así como de calificarlas y caracterizarlas. Las cuencas, los acuíferos, las demarcaciones, los ecosistemas son referentes de contenido de las distintas masas de agua, pero son éstas las que tienen que alcanzar el buen estado, tal como se define en el anexo V de la Directiva para el año 2015. De esta manera, las aguas del mismo entorno deberán ser gestionadas con el mismo instrumento jurídico-técnico, el plan hidrológico de la demarcación, y con los mismos parámetros. La referencia a las aguas del mismo entorno incluye las aguas superficiales, subterráneas, costeras, de transición y, a efectos de protección sobre su estado químico, también las aguas territoriales. Respecto a las aguas subterráneas, se incluirán en la demarcación hidrográfica que corresponda a las aguas superficiales con las que se relacionan.



### 1.2.3.2. Las demarcaciones hidrográficas y su incidencia en el caso español

Para el cumplimiento de la DMA, conforme a su artículo 3, los Estados miembros tuvieron que realizar las siguientes actividades:

- Identificar las cuencas situadas en su territorio.
- Designar la cuenca más apropiada respecto de las aguas subterráneas y costeras, adoptando las disposiciones administrativas requeridas para ello.
- Designar la autoridad competente para cada cuenca. En el supuesto de que se designe más de una autoridad competente por cuenca, se estipulará qué autoridad se hará cargo de la coordinación entre todas las designadas. En este sentido, el Anexo I, punto V de la Directiva, concreta: “cuando la autoridad competente se haga cargo de la coordinación de otras autoridades competentes, debe facilitarse una lista de estas autoridades junto con un resumen de las relaciones institucionales establecidas para garantizar la coordinación”. A este respecto conviene recordar que los Estados pueden designar un organismo nacional o internacional preexistente como autoridad competente.
- Establecer una demarcación internacional entre Estados miembros cuando la cuenca hidrográfica abarque el territorio de más de un Estado miembro y esforzarse en establecer una demarcación internacional cuando las cuencas se extienden más allá de las fronteras de la Unión.

Cuadro 1.3: Fases de la planificación e implementación de la GIRH



Fuente: Manual RIOCI (2009).

Todo ello ha supuesto grandes retos para los Estados miembros. En el caso español, parte de la doctrina española (Fanlo Loras, 2002) (Sánchez Martínez *et al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011) (Magrama, 2014) ha considerado que, en cierto sentido, la Directiva Marco imita o valida el tradicional sistema confederal de gestión del agua en España, puesto que en cada cuenca se institucionaliza una Confederación Hidrográfica como responsable de la gestión del agua inspirada en los principios de unidad de gestión, descentralización y participación de los usuarios, a la que, según lo dispuesto en la Directiva, solamente habría que añadir las aguas costeras. La consecuencia de lo expuesto debiera haberse traducido en la fácil implementación de la Directiva. Sin embargo, la realidad demuestra que la Directiva ha supuesto una transformación en la gestión global de los recursos hídricos que constituyen un cambio de cultura del agua (Embid Irujo, 2006), lo que ha implicado dificultades en el proceso de transposición e implementación tanto desde el punto de vista temporal, como el técnico y el organizativo.

Respecto al factor temporal, España no es el único Estado miembro que incumplió el plazo de transposición para incorporar la Directiva al derecho interno, lo cual hizo por ocho días. En este sentido se puede hacer referencia las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas contra Bélgica (C-33/05), Alemania (C-67/05), Italia (C-85/05), Finlandia (C-107/05) o Portugal (C-118/05). la Directiva se publicó en el DOCE de 22 de diciembre de 2000 y en ella se estableció tres años para su transposición, siendo aprobada mediante la Ley 62/2003 de 30 de diciembre la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas que adapta al derecho interno español los conceptos de la Directiva.

Desde la perspectiva técnica el Tribunal de Justicia se ha pronunciado con relación a la labor de desarrollo normativo de los Estados miembros con objeto de recoger en el derecho interno los conceptos de la Directiva. Es decir, se trata de ver si la Directiva Marco impone medidas normativas a adoptar por los Estados miembros o, por el contrario, solamente se exige cumplir con determinados requerimientos en los plazos fijados en la Directiva. La doctrina general del Tribunal al respecto es que la adaptación del derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro; esto es, no siempre se exige una transcripción formal. Ahora bien, procede analizar el caso concreto para comprobar si el derecho interno responde al contenido de la directiva en cuestión. De esta forma en la sentencia C-32/05 referida a un contencioso entre la Comisión y el Gobierno de Luxemburgo en relación con la Directiva Marco del Agua, este último mantenía que las definiciones del artículo 2 sólo resultaban pertinentes para definir el tenor de las obligaciones operacionales que la DMA impone a los Estados, y, por tanto, no requerían adaptación del derecho interno. Sin embargo, el Tribunal razonaba que definiciones como buen potencial ecológico o buen estado químico tienen relación con el resto del articulado de la DMA, en el que se impone a los Estados miembros obligaciones precisas que deben ejecutar en plazos determinados para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial y subterránea. De esta forma, las leyes nacionales deberían incorporar las definiciones del artículo 2 de la DMA, y cumplirse en consonancia con las obligaciones referentes a la calidad de las aguas, para que pueda realizarse correctamente la transposición de la DMA al derecho interno.

En el caso de España, la adaptación a la Directiva Marco se inicia, como se ha

indicado, a través de la Ley 62/2003. Esta Ley no supone una remodelación general del sistema sino más bien una adaptación apresurada de artículos aislados (Mellado Ruiz, 2004) pero que sirve, conforme lo expresado por el Tribunal en el caso C-32/05, para el trámite inicial del cumplimiento con las obligaciones del Estado español respecto a Europa. Se trata de un primer paso de la profunda reordenación del ordenamiento jurídico del agua que deberá de acometerse en sucesivos años (Embid Irujo, 2006). En tal sentido, la aprobación de posteriores normas en materia de agua motiva la ejecución de la Directiva Marco. Por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 11/2005 por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, anula el trasvase del Ebro a las cuencas de las costas mediterráneas españolas (a las cuencas internas de Cataluña, Júcar, Segura y Sur) y hace alusión expresamente a lo establecido en la Directiva Marco en los siguientes términos:

de realizarse el señalado trasvase no quedaría garantizado el cumplimiento de las cautelas ambientales y socioeconómicas previstas en la legislación de aguas destinadas a garantizar que en ningún caso el desarrollo futuro de la cuenca cedente pueda verse comprometido por la transferencia, no quedaría asegurada la obligada circulación del caudal ambiental aguas abajo de la toma de derivación y el mantenimiento de los ecosistemas, tal y como expresamente exige la Directiva... (Exposición de Motivos de la Ley 11/2005, de 22 de junio).

Otro ejemplo es el Real Decreto 907/2007 por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, cuya Exposición de Motivos señala que “ con el objetivo de cumplir los mandatos contenidos en el texto refundido de la Ley de Aguas y en la Directiva 2000/60/CE, así como en la Decisión 2455/2001/CE, se redacta en presente Reglamento... ”.

En igual sentido, esto es con el objeto de cumplir lo dispuesto en la Directiva Marco, se aprueba la normativa que fija el ámbito territorial de las demarcaciones españolas y la relativa a la composición, funcionamiento y atribuciones de las Autoridades Competentes. Este último aspecto organizativo ha resultado muy controvertido tanto en el aspecto territorial como institucional, contrariamente a lo que podría presuponer que la Directiva imitase el modelo español. Efectivamente, el concepto de demarcación hidrográfica y designación de las autoridades competentes en cada demarcación ha sido objeto de sentencia condenatoria por parte del Tribunal de Justicia. Si nos centramos en el aspecto territorial, conviene conocer que las instituciones europeas no discuten la configuración de las demarcaciones establecidas por los Estados. Éstos pueden decidir el tamaño, e incluso considerar criterios políticos a la hora de establecer las demarcaciones, siempre que éstas encajen en los parámetros hidrológicos establecidos por la DMA. Dicha medida es lo que habría intentado hacer España. En la Exposición de Motivos del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, se declara que:

En el caso específico de España, ese concepto [de demarcación hidrográfica] no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidadas y ajustadas en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Por eso se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras según resulta también del contenido del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas. (Exposición de Motivos del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero).

El texto evidencia el peso de los antecedentes en la organización del agua lo que justifica el análisis histórico del proceso de creación del sistema confederal hasta llegar al sistema vigente de la Ley de Aguas de 1985 como se analiza en el capítulo segundo de este trabajo (ver epígrafes 2.4.1 y 2.4.2), así como, pone de manifiesto que los principios de unidad de gestión, descentralización y participación de usuarios no se corresponden con la implementación de la GIRH, la gobernanza multinivel y la planificación participada que requiere la Directiva (ver también epígrafe 1.2.4).

El sistema confederal se ha forzado para su encaje en el sistema europeo a través del mencionado Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, relativo al ámbito territorial de las demarcaciones y del Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los Comités de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.

Respecto a la designación de las autoridades competentes también conviene conocer que las instituciones europeas no exigen a los Estados designar un órgano determinado como autoridad responsable de la demarcación. A tal fin se han utilizado distintas combinaciones en la determinación de las estructuras: la designación de una autoridad por demarcación; la de una autoridad por varias demarcaciones; o la adjudicación de varias autoridades a una demarcación. La fórmula depende de la propia estructura política de los Estados. En el caso español se opta por crear un órgano nuevo el Comité de Autoridades Competentes, mediante el Real Decreto 126/2007 de 2 de febrero.

La delimitación de las demarcaciones hidrográficas españolas y la designación de autoridades competentes no pasaron el examen de la Comisión ni del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La sentencia recaída en el asunto C-516/07 declaró que el Reino de España incumplió las obligaciones que le incumben respecto al artículo 3, apartados 2, 7 y 8 (delimitación de demarcación y designación de las autoridades competentes) de la Directiva 2000/60/CE, al no haber designado las autoridades competentes por lo que respecta a las Comunidades Autónomas de Galicia, del País Vasco, de Andalucía, de Baleares y de Canarias.

Efectivamente los Reales Decretos 125 y 126/2007 delimitaban las demarcaciones hidrográficas y designaban las autoridades competentes que afectaban a cuencas intercomunitarias. Conforme al sistema español de reparto de competencias, la delimitación y designación en las cuencas intracomunitarias se dejó a las correspondientes CC. AA., lo que ocasionó disfuncionalidades. El caso más significativo es el de Galicia, con respecto al cual el Tribunal razona que no se puede designar una autoridad sin delimitar el territorio para el que es competente a efectos

de la aplicación de la norma, ya que no se pueden disociar las obligaciones de delimitación de las demarcaciones y de designación de las autoridades competentes. En efecto, no puede considerarse la designación de la Xunta de Galicia sin que se le haya asignado ninguna demarcación hidrográfica. En el caso andaluz, el TJUE reprocha que la Agencia Andaluza del Agua (AAA) respondiese a una organización por cuenca y no por demarcaciones, puesto que éstas no fueron delimitadas por la norma autonómica hasta el año 2009 (Decreto 357/2009, de 20 de octubre).

Lo expuesto ha motivado las sucesivas modificaciones de las demarcaciones españolas para ajustarlas a lo dispuesto por la Directiva, hecho que acredita que el sistema de cuencas español previo a la Directiva no ha sido confirmado o imitado como mantiene el Ministerio (Magrama, 2014) (Sánchez Martínez *et. al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011). Al contrario, el sistema de cuencas políticas ha tenido que adaptarse para superar los compromisos europeos.

Un nuevo episodio de las consecuencias del controvertido sistema de cuencas políticas españolas resulta de la sentencia dictada en el Asunto C-403/11, mediante la cual el Tribunal declara el incumplimiento por parte del Reino de España de adoptar y notificar a la Comisión los planes hidrológicos de cuenca y de tomar medidas de información y consulta pública. España justifica el retraso aludiendo a la complejidad del sistema jurídico e institucional, argumento rechazado por el Tribunal, pero que certifica la falta de sintonía entre el sistema europeo y el español.

En España, como ya se ha indicado, se han mantenido las estructuras anteriores a la DMA, y por tanto la tendencia ha sido designar una autoridad por demarcación, haciéndola coincidir con la estructura de las Confederaciones Hidrográficas controladas por el Estado en las cuencas intercomunitarias (Ebro, Miño-Sil, Cantabrico, Tajo, Duero, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar). En el caso de las cuencas intracomunitarias, competencia de las CC. AA., la tendencia ha sido crear nuevos organismos institucionales (Agencia Andaluza del Agua, Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, Agencia Catalana del Agua, Agencia Vasca del Agua, Aguas de Galicia, Consejos Insulares del Agua), adscritos a la Consejería de Medio Ambiente (Baleares, Andalucía, Galicia, País Vasco) o a la de Obras públicas y Aguas (Canarias). De esta manera, no se habría aprovechado la transposición de la DMA al derecho interno para promover un verdadero cambio de política, dirigido a construir instituciones de coordinación y participación de las distintas Administraciones y poner en práctica procesos de gobernanza multinivel y participada como exige la Directiva. Al contrario, la transposición de la DMA se ha utilizado como medio para afianzar un sistema basado en la competencia excluyente sobre el agua de las distintas Administraciones. Esta solución no está en sintonía ni con las tendencias internacionales ni con el sistema europeo en materia de agua, como lo acreditan las condenas a España por parte del Tribunal de Justicia de la UE, según lo expuesto.

#### 1.2.4. La GIRH en España

Puede afirmarse que la GIRH en el sistema español de gestión del agua es una tarea aún pendiente. Si comparamos la DMA y el sistema español, en cuanto al grado respectivo de realización de la GIRH, se obtienen varias conclusiones.

En primer lugar, la Directiva no se plantea la titularidad del agua, mientras que el

sistema español pivota sobre la demanialización del agua. La práctica eliminación de las aguas privadas ha sido un tema controvertido, cierto sector doctrinal lo apuntaba como innecesario puesto que la Administración puede tener incidencia en la utilización del agua sin necesidad de ostentar su titularidad (Martín Retortillo 1995), sin embargo la demanialización de todas las aguas ha sido la principal medida del sistema vigente desde la aprobación de la Ley de Aguas de 1985.

La GIRH no se ocupa de la problemática de la propiedad del agua (asunto que corresponde a cada Estado miembro). Al contrario, la labor de la Directiva está orientada, entre otras actividades, a cuestiones relativas a la calidad del agua. Así, en el preámbulo de la DMA se establece una definición del agua acorde a sus objetivos de calidad y se obvia cualquier mención a su titularidad: “El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal” (Directiva 2000/60/CE). De esta forma, la Comisión rechazó una enmienda del Parlamento Europeo que proponía la declaración explícita del agua como patrimonio común. Dicho rechazo se motivó en el enfoque ambiental y social del agua presente en la Directiva, muy alejado de su consideración como producto comercial, por lo que no era necesario pronunciarse sobre la titularidad del patrimonio.

Por el contrario, en España, la norma siempre se ha interesado por establecer la titularidad del bien hídrico. La demanialización del agua en España arranca en el siglo XIX. Con las leyes de aguas de 1866 y 1879 se declaran demaniales las aguas corrientes y en 1985, ya constituido el Estado de las Autonomías conforme a la Constitución de 1978, se extiende la declaración demanial a las aguas subterráneas. En concreto, mediante la Ley de Aguas de 1985 se declara el recurso, patrimonio hidráulico del Estado. El vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, enumera los elementos que constituyen el patrimonio hidráulico del Estado de la siguiente forma:

1. Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
2. Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
3. Los lechos de los lagos, lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
4. Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
5. Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

La declaración del agua como patrimonio hidráulico del Estado ha tenido una lectura política excluyente, lo que ha supuesto relegar a un nivel secundario a las CC. AA. en la política de aguas. El diseño de la política de aguas se ha concebido desde una perspectiva eminentemente nacional, unitaria y monolítica, en lugar de realizar un ejercicio de integración de la gestión de los recursos tomando como referencia el entorno predeterminado (la demarcación). Ello ha llevado a la exclusión de los gobiernos multinivel en las políticas del agua. Como veremos, el Tribunal Constitucional ha intervenido decisivamente para sostener este sistema, cuya lectura quiebra el paradigma de la GIRH ( ver el epígrafe 2.4.2.5 del capítulo segundo).

En segundo lugar, si el objetivo clave de la Directiva es conseguir un buen estado de las masas de agua, el diseño de la política española de aguas, por el contrario, está pensado más en términos de oferta y demanda que en términos de calidad de agua. En este sentido, desde España se critica que en la elaboración de la DMA ha tenido más peso la visión de los países del norte y centro de Europa, dejando de lado las necesidades propias de los países del sur, que están centradas en las inundaciones, las sequías y la problemática de los regadíos (Moren y Rodríguez, 2012). Como consecuencia de esto, el sistema español se afana en reglamentar los poderes de disposición y de policía sobre las aguas; es decir, se ocupa del ejercicio de potestades soberanas sobre el dominio público hidráulico. La Directiva, en cambio, no entra en estas consideraciones.

A consecuencia de esto, la unidad base de referencia en el sistema español es diferente a la de la Directiva. En esta última, es la masa de agua y en el sistema español son los sistemas de explotación de la cuenca hidrográfica. Se trata de dos enfoques totalmente distintos: la Directiva diseña una política considerando el agua en sí misma y el sistema español pone el acento en la dimensión territorial, centrándose en el continente del agua. De esta manera, en la Directiva, las definiciones de acuíferos, cuencas, demarcaciones, lagos, y de aguas costeras y de transición tienen como referente el contenido, la masa de agua, que se presenta en la naturaleza de diferentes formas. El continente y las decisiones sobre el mismo están supeditados siempre al objetivo de conseguir el buen estado ecológico del contenido, la masa de agua, y para ello se determinarán las demarcaciones hidrográficas y las autoridades competentes responsables de las mismas. A diferencia de esto, en el sistema español, la unidad base de gestión es territorial: los sistemas y subsistemas de explotación. Prima así el continente sobre el contenido. Esta circunstancia traslada a las políticas del agua los tradicionales problemas del ejercicio de potestades soberanas sobre los territorios: marcar los límites o las fronteras y determinar qué autoridad va a ejercer qué potestades.

De conformidad con las prácticas promovidas en el ámbito internacional, el territorio de la cuenca no tiene por qué definir competencias de ejercicio exclusivo de una Administración y su área de influencia no tiene por qué constituirse como un área compacta y autosuficiente. El concepto de GIRH es precisamente el inverso; esto es, la elección del entorno integra las competencias de entes que ejercen su jurisdicción sobre éste. El objetivo es integrar los distintos niveles políticos en la gestión del agua y no distribuir tal gestión en compartimentos estancos: las cuencas.

Consecuentemente con lo expresado, el órgano de gestión de una cuenca de un río no debe constituirse en un gobierno que vigile una frontera con el objetivo de evitar la porosidad de los límites de la cuenca para que no se establezcan fugas de agua a otras partes del territorio. Esto sería tanto como reorganizar política y administrativamente el Estado, ajustándolo a los criterios hidrológicos y, a partir de esta variable independiente, desarrollar todas las políticas para la promoción del desarrollo sostenible.

En tercer lugar, la DMA incide en la participación del público y de los usuarios en la gestión del agua [COM (2012) 670 final: 8]. En el caso español, la participación ha sido relegada en favor del control por parte del aparato burocrático institucional, de manera que se tiende sólo a consultar a las asociaciones representativas de la ciudadanía, antes que a inte-



grarlas en el nivel participativo. En parte, esto puede justificarse por la pérdida de relevancia relativa de los actores privados que tradicionalmente han intervenido en la gestión del agua, las comunidades de regantes. Sin embargo, ello no tendría por qué haber sido así, de haberse decidido incorporar otros actores, como representantes del empresariado turístico e industrial, asociaciones ecologistas o de defensa de los consumidores y usuarios.

En cuarto lugar, la obra hidráulica no es objeto de regulación en la DMA. En cambio, el sistema español de gestión de agua tuvo su origen en la obra hidráulica. La gestión por unidad de cuenca se ha justificado en su consideración de unidad de explotación y las obras realizadas han formado parte de un plan ordenado que tiene en consideración toda la cuenca hidrográfica y no sólo cada obra y su aprovechamiento privado (Fanlo Loras, 1996: 88).

Por último, en quinto lugar, la Directiva y el sistema español hacen diferentes usos de la planificación. En la Directiva, la planificación ordena el uso de las masas de agua en los territorios para el bien de los ecosistemas. En España, la planificación se concibe como la necesidad de una gestión de los recursos basada en la dirección de los procesos de generación, distribución y asignación de los mismos por las Administraciones Públicas (Del Moral Ituarte, 2006). En realidad, no existe un modelo claro de planificación hidrológica, como evidencian los cambios estructurales a los que ha sido sometido el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Tales cambios hacen difícil que la planificación pueda cumplir su objetivo como instrumento de ordenación y reequilibrio hídrico orientado al uso sostenible del agua.

El análisis comparativo del sistema español de gestión del agua y el europeo evidencia las diferencias de concepto de ambos enfoques. La Directiva ha sentado los principios fundamentales de la gestión moderna de los recursos hídricos y, por ello, conforme implementa en el ámbito europeo el paradigma de la GIRH, integra las fronteras administrativas y políticas en la gestión del agua y planifica de forma participativa. Por el contrario, el sistema español se parapeta en la tradición y, mantiene sus pautas históricas. Las inercias del sistema se han justificado al considerar éste que es imitado y avalado por la Directiva (Sánchez Martínez *et al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011) (Magrama, 2014) toda vez que reconocía, antes de la aprobación de la Directiva, el concepto de cuenca hidrográfica a efectos de gestión, la planificación y la participación. Ahora bien, la experiencia pasada no ha sido reconducida a los retos que supone la implementación de la Directiva, como ha quedado expuesto en la comparativa, especialmente en la aplicación del paradigma de la GIRH. La continuidad del sistema confederal español ha supuesto la quiebra del paradigma, al interpretar las cuencas hidrográficas como cuencas políticas, lo que no ha permitido adaptar el sistema español a la gestión moderna que supone el reto europeo.

## 1.3. LA COOPERACIÓN

### 1.3.1. La gobernanza por redes

Todas las interpretaciones del término gobernanza insisten en diferenciarlo de los conceptos de gobernar o gobernabilidad. La gobernanza es una noción post-gubernamental, un nuevo proceso directivo, puesto que la definición de los objetivos sociales y su materialización



son el resultado de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad. Es por ello que la gobernabilidad está incluida en la gobernanza, en tanto que la dirección de la sociedad requiere algo más que la acción del gobierno (Aguilar, 2010).

La gobernanza se vale de un nuevo método para dirigir la sociedad (Rhodes, 1996), un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas donde caben lo público y lo privado (Natera, 2004).

Evidentemente, la gobernanza tiene que ver con los procesos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales implicados. Se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2004). Debido a esto, la gobernanza se vincula con la gestión de redes (Rhodes, 1997).

Las redes de gobernanza despliegan un entramado de relaciones de cooperación que explican la descentralización que caracteriza la actual estructura de la sociedad (Aguilar, 2010), organizada en torno a actores que poseen una relación de interdependencia y de interacción. Será la tipología de dichas relaciones de cooperación (relaciones formales, coercitivas, utilitaristas, clientelares, cooptación interesada<sup>6</sup>, personales) la que determine la estabilidad de la red de gobernanza (Natera, 2004).

El planteamiento es el mismo en la gobernanza del agua. Con relación al recurso hídrico son varios los factores que contribuyen a la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En primer lugar, el concepto global de ciclo hidrológico determina que toda actuación en el agua pueda concernir a múltiples intereses sectoriales y territoriales. A esto hay que añadir la consideración del agua como recurso natural, circunstancia que ha incidido en la naturaleza de la política de aguas que se dota de un carácter transversal y se enfoca hacia la participación ciudadana.

Por otro lado, el Estado ha dejado de tener el protagonismo sobre los recursos económicos e institucionales que, en el caso de España, motivaron el origen de la política hidráulica. Como consecuencia de ello, las nuevas formas de gestión pública se utilizan en la prestación de servicios como un nuevo sistema operativo y, el sector público compite o colabora con el privado con el objeto de satisfacer las necesidades públicas, otorgando al ciudadano un papel activo.

A esto hay que añadir la fragmentación de las estructuras políticas y administrativas, de modo que el Estado tradicional se reorganiza en nuevas organizaciones descentralizadas tanto de forma territorial como funcional (Natera, 2004). En el caso español, la descentralización territorial de Estado organizado en CC. AA., provincias y municipios, así como, la descentralización funcional en materia de agua, motivan que cada Administración se estructure en diferentes organismos autónomos, agencias, y empresas públicas especializadas que incrementen la complejidad de las relaciones interinstitucionales dando lugar a solapamientos.

Por último, la definición de gobernanza del agua se matiza, y supera su consideración, desde un punto de vista meramente técnico, como conjunto de medios necesarios para una

<sup>6</sup>“En las relaciones sustentadas en la cooptación interesada, la cooperación de los actores gubernamentales con otros actores de la red se sustentan en la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno, para la elaboración o implantación de determinadas políticas o proyectos” (Natera, 2004).

gestión eficaz y eficiente. La gobernanza del agua va mucho más allá de lo que puede suponer la gestión de los aspectos técnicos y económicos del agua (Rogers and Hall, 2003), que permite interpretarla en clave de procesos y valores. Es decir, la gobernanza del agua tiene que ver más con la interacción entre los actores implicados (esto es, con la capacidad de alcanzar consensos y resolver conflictos) que con las soluciones técnicas aportadas por la infraestructura hidráulica (Toonen, 2011).

Todos estos factores significan que el Estado tiene que desarrollar nuevos métodos de trabajo que desplacen los modos formales y coercitivos hacia modelos negociadores y cooperativos. En esta línea de pensamiento adquieren protagonismo las redes de actores, donde se produce una transformación de roles, y un cambio del modelo lineal y jerárquico a modelos horizontales y transversales.

En las redes de políticas, donde se puede producir el equilibrio entre Estado y la sociedad, la interacción es la forma de llegar a consensos que permiten diseñar una política de aguas. El sector del agua está caracterizado por una naturaleza interdisciplinaria, una complejidad de las relaciones y múltiples niveles de actuación. Por ello, necesita de una configuración en red que posibilite la cooperación, imposible de abarcar de forma unidireccional desde los estamentos públicos. La complejidad de las relaciones imbricadas en el proceso hace necesaria una estructura eficaz y polifónica, garante de que una pluralidad de opiniones sea tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones dentro del sector del agua.

Las capacidades de la red aportan calidad a la gobernanza. En las redes aparecen oportunidades para actores sin posibilidades en las típicas negociaciones institucionales entre Estado y las corporaciones fuertes del sector. La estructura en red permite el acceso a una amplia información, y una mayor facilidad a la implementación de prácticas nuevas y al aprendizaje (Prats, 2004).

Su estructura principalmente horizontal proporciona las bases para la cooperación, facilita la interdependencia entre los actores y tiende a alcanzar resultados de forma relacional. El éxito de la gestión propia de la estructura de la red va a depender del número de actores, de la distribución del poder y de recursos en el interior de la misma, de la percepción de objetivos basados en enfoques comunes, y del papel vertebrador de las estructuras y actores estatales (Natera, 2004) (Aguilar, 2010). Por ello en este epígrafe se presta atención a la estructura europea y española y a las posibilidades como organización en modo red.

### 1.3.2. La hidrodiplomacia y el aprendizaje social

A consecuencia del proceso de globalización acaecido durante las últimas décadas, se están desdibujando las fronteras nacionales hasta el punto de que se empieza a hablar de la emergencia de un sistema de gobernanza mundial. Tal fluctuación ha sido propiciada por una miríada de procesos de naturaleza dispar, como las crisis de los Estados, los procesos de integración regional o un conjunto de problemas de repercusión global, entre los que se encuentran el cambio climático, la proliferación de redes criminales, el aumento de movimientos migratorios, etc. Ante retos de tal magnitud, parece necesario crear un sistema de gobierno global de la Tierra, que pasaría por la institucionalización del sistema político mundial y el diseño de

nuevas instancias capaces de ejercer eficazmente la dirección, integración, mediación y control del conjunto de planeta (Rojo Salgado, 2000).

La superación de fronteras administrativas ha sido una constante en las políticas del agua, puesto que en la naturaleza, los sistemas hídricos (un río, sus afluentes tributarios y acuíferos) discurren por territorios sometidos a distintas jurisdicciones nacionales y subnacionales. Por ello, el sector del agua se ha enfrentado siempre al reto de la integración de los territorios en la gestión, incluso antes de que eclosionara el fenómeno de la globalización.

La GIRH ha sido uno de los enfoques utilizados para gestionar la interconexión, la interdependencia y el entrecruzamiento local, regional, estatal y global. Se ha convertido en uno de los pilares de la gestión del agua y ha sido ampliamente promocionado desde instancias internacionales, entendidas éstas como componentes que estructuran la gobernanza también a nivel doméstico.

La aceptación de la fórmula deriva de la necesidad de proporcionar un entorno territorial apropiado para el ejercicio de la interacción entre el sistema político y el hídrico. Este entorno puede estar configurado por las cuencas de los ríos, los ecosistemas o, en el caso de la UE, las demarcaciones. Desde ese entorno se concretan los objetivos para el uso eficaz del agua y su gestión en procesos de gobernanza.

La promoción de la GIRH a nivel internacional se hace desde organismos no reguladores de carácter supranacional como la RIOC o la GWP, cuyos actos no tienen fuerza vinculante pero contribuyen con su influencia a la construcción de la gobernanza internacional del agua. Un ejemplo de ello es el manual RIOC (2009), creado conjuntamente con la GWP para “proporcionar una guía que permita mejorar la gobernabilidad de los recursos de agua dulce. En particular, se pone énfasis en la implementación eficaz del enfoque GIRH, en cuencas lacustres, hidrográficas y acuíferas”.

Lo expuesto anteriormente no significa que los Estados soberanos hayan sido eliminados de la escena internacional en calidad de actores de primer orden, ya que mantienen su protagonismo mediante interacciones regidas por los principios del derecho internacional relativos a la hidrodiplomacia. En este sentido, la cooperación se institucionaliza mediante la firma de acuerdos y convenios con el objeto de promover relaciones entre los Estados que se materializan en distintos ámbitos de actuación. Algunos ejemplos a nivel universal son la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua de 1997 y la Resolución 63/124 de las Naciones Unidas para la gestión de los acuíferos transfronterizos de 1998. Esos acuerdos también utilizan otros marcos de referencia más regionales, como la Convención sobre la Protección y el Uso de los Cursos de Aguas Transfronterizas y Lagos Internacionales de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), y (a nivel bilateral) el Convenio de Albufeira para la gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas.

El papel tradicional de la diplomacia bilateral ha dado cabida a una diplomacia multilateral presente en distintos ámbitos, la cual ha conducido a su vez hacia una gobernanza cooperativa en la que el foco de atención no se pone en los Estados, sino que se traslada hacia los enclaves de convivencia. El enfoque de gobernanza cooperativa revaloriza el papel de las comunidades que comparten recursos frente al enfoque de los Estados que comparten ríos trans-

fronterizos, incentivando así la postura de la GIRH. Esto significa que se presta atención a la eficacia en la gestión del agua con los recursos disponibles y en relación al resto de recursos, pero el hilo conductor de la implantación de la GIRH es un ecosistema singularizado en su dimensión de hábitat de convivencia.

Las actuaciones realizadas en el valle Fergana (Asia Central) son un ejemplo de la implementación del enfoque del GIRH auspiciada por una organización internacional y reconocida como práctica de gobernanza (Manual RIOCI, 2012: 20). Dicha implementación se justifica desde su dimensión económica y social, y tiene como base el entorno de un ecosistema. Los factores de riesgo de conflicto en la zona son la expansión de la irrigación, el vacío institucional local y el crecimiento de la población. Para superar la confrontación, el foco de atención en la GIRH, no se dirige tanto a la cuenca del río Syr Darya como a la cooperación más allá de las fronteras políticas de Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán a lo largo de pequeños afluentes transfronterizos. El objetivo es mejorar la gestión hídrica en el valle Fergana a través de cambios institucionales impulsados por la GIRH. De esta forma se facilita el establecimiento de sindicatos de usuarios de agua, se reacomodan los órganos de gestión hídrica operativa existentes a largo de los límites hidrológicos y se crea un comité hídrico a nivel de sistema.

Los modelos de implementación de estos acuerdos, coaliciones o negociaciones se pueden realizar desde arriba hacia abajo, incentivados por organismos supranacionales que impulsan actuaciones o unidades de coordinación con el objeto de promocionar la acción de varios Estados soberanos. Éste es el supuesto de la cooperación trilateral en el lago Prespa, auspiciada por el apoyo de la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar sobre Humedales). De esta forma, la creación del Comité de Coordinación Trilateral del Parque de Prespa conformado en 2001 promueve la elaboración de un plan estratégico de acción para proteger y desarrollar la región donde se asienta el lago situado entre Albania, Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia (Manual RIOCI 2012:16-17).

La dinámica de trabajo en la estructura en red también puede abrir oportunidades a otros entes no estatales, por ejemplo provincias y regiones, que adquieren protagonismo internacional en las relaciones de cooperación mediante la toma de decisiones que tradicionalmente han correspondido a los Estados. Un ejemplo sería la iniciativa de los gobernadores de los Grandes Lagos de Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Nueva York, Ohio, Pensilvania y Wisconsin, así como de los primeros ministros de Ontario y Quebec, que han decidido conjuntamente constituir un órgano regional de los recursos hídricos de los Grandes Lagos y el río San Lorenzo. Este órgano regional de carácter internacional (por afectar a dos países distintos) tiene por objeto actuar de forma conjunta para la protección de los recursos, facilitar enfoques colaborativos en la gestión hídrica, y promover la cooperación en materia hídrica, conservar la autoridad estatal y provincial dentro de la cuenca, facilitar intercambio de datos, promover un enfoque de gestión adaptable para conservar y gestionar los recursos de la cuenca hidrográfica. A efectos de su reconocimiento en Estados Unidos, el acuerdo llegó a convertirse en ley en el 2008 y en el caso canadiense el acuerdo fue aprobado por la Asamblea Nacional de Quebec y por el Parlamento de Ontario. (Manual RIOCI 2012:17).

Los ejemplos de implementación de la GIRH del Valle Fergana, el lago Prespa, o

el Acuerdo sobre Recursos Hídricos Sostenibles de la Cuenca Grandes Lagos- Río San Lorenzo ponen de manifiesto que las dinámicas de cooperación han pasado de las clásicas relaciones formales, entendidas desde la legitimidad de la autoridad que firma el acuerdo, a relaciones que van desde la coalición por un objetivo común hasta el instrumentalismo de un intercambio negociado, las relaciones de cooptación interesada (Natera, 2004) o relaciones clientelares (Terán, 2010). Del tipo de relación dependerá la fortaleza de la red y las estrategias a seguir para la gestión de la misma con el objeto de evitar las posibles desigualdades en la distribución de poder o de recursos y, por tanto, un monopolio de toma de decisiones.

El potencial de implementación de la GIRH en redes abiertas ha sido criticado por ser considerado algo irrealizable (Biswas, 2004). En este sentido se argumenta que la integración de recursos naturales y los distintos sectores implicados requiere una política centralizada con la intervención burocrática de autoridades. Asimismo, se cuestionan las capacidades del paradigma para afrontar la heterogeneidad de los contextos donde se pretende aplicar. Resulta improbable que un solo concepto (GIRH) pueda ser aplicable igualmente a países y regiones con diferentes culturas y estructuras de gobierno, normas sociales y características geofísicas. En esta línea de argumentación se cuestionan los resultados de la aplicación de paradigma después de dos décadas, dado que éste sólo ha mostrado evidencias de mejora en la gestión del agua de forma marginal y en proyectos de reducido ámbito (Biswas, 2008) donde resulta manejable la participación de los usuarios.

En respuesta a las anteriores críticas, se aportan nuevas explicaciones al paradigma de la GIRH. Las prácticas exitosas en la aplicación del paradigma solo pueden ser entendidas con la participación de los implicados en redes de gobernanza a través de procesos de aprendizaje (Pahl-Wostl *et al.*, 2007). El proceso de aprendizaje social se basa en tres ideas claves: todos los implicados deberían tomar parte en la gestión del recurso, la colaboración y cooperación tienen que constituirse en una dinámica constante de trabajo y el proceso capacita con conocimientos, actitudes, habilidades y comportamientos (Mostert *et al.*, 2007). Se trata de aunar capacidades ante la necesidad de adoptar soluciones conjuntas. El proceso comienza con la toma de conciencia de la interdependencia entre los usuarios ante los nuevos retos en la gestión. El cambio climático, las nuevas condiciones socio-económicas etc., implican una gobernanza adaptativa.

En este sentido el proceso de aprendizaje social se relaciona con la participación pública, la gobernanza policéntrica, la gobernanza cooperativa y la gestión de redes. Los procesos de aprendizaje social implican disponer de estructuras de redes flexibles que optimicen el capital social, se desenvuelvan en relaciones de confianza y lleven al empoderamiento de los usuarios implicados (Mostert *et al.*, 2007).

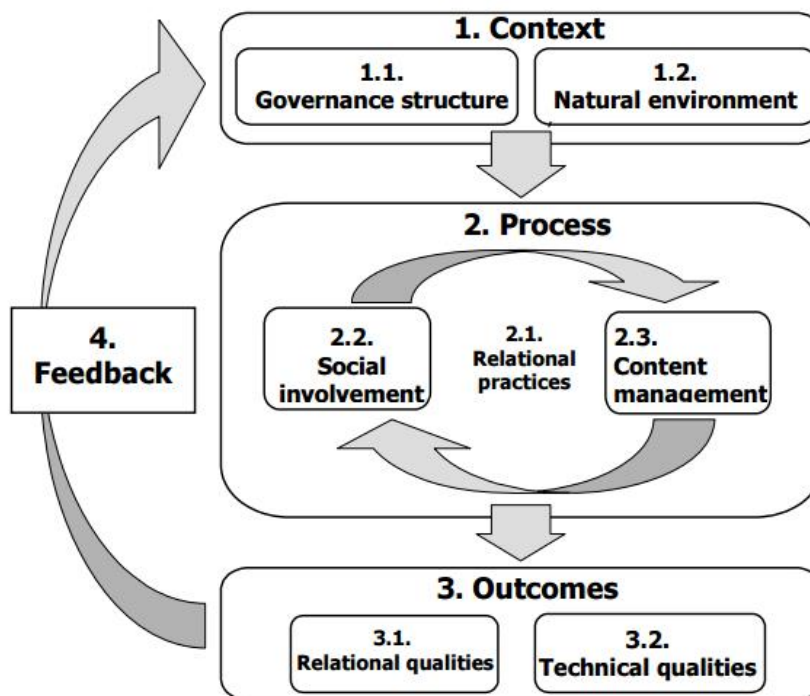
Los procesos de aprendizaje social aplicados a la gestión integral de recursos hídricos enfatizan la colaboración entre los diferentes actores. Su mensaje clave “aprender juntos para gestionar juntos” ayuda a crear confianza, fomenta la relaciones de coalición, desarrolla una visión común de todos los aspectos en juego, resuelve conflictos y llega a soluciones conjuntas que son técnicamente correctas y que se implementan en la práctica (HarmoniCop, 2005). Desde este enfoque se llevó a cabo el proyecto Harmozing Collaborative Planning (HarmoniCop) (2002-2005) en el ámbito europeo, con un marco conceptual para el estudio y comprensión de los

procesos de aprendizaje desarrollados de forma multinivel en la gestión de cuencas hidrológicas. Se centró en la participación pública para fomentar el aprendizaje social en la planificación de la cuenca, con la finalidad de preparar el terreno para establecer soluciones prácticas que mejoren la participación activa de todas las partes interesadas en la implementación de la DMA, especialmente en la elaboración de los planes hidrológicos como instrumento clave en la política de aguas comunitaria.

El proyecto pretendía instalar dinámicas de trabajo en la elaboración de la ordenación del recurso a través de la planificación. Dado su carácter cíclico (cada seis años) requiere de un proceso que se retroalimente en definición de objetivos y resultados. En el cuadro número 1.4 se muestra la gráfica del concepto de aprendizaje social aplicado al proyecto HarmoniCop.

En el cuadro número 1.5 de la pagina 41 se contempla la espiral del proceso social, método de análisis para entender el proceso de aprendizaje social.

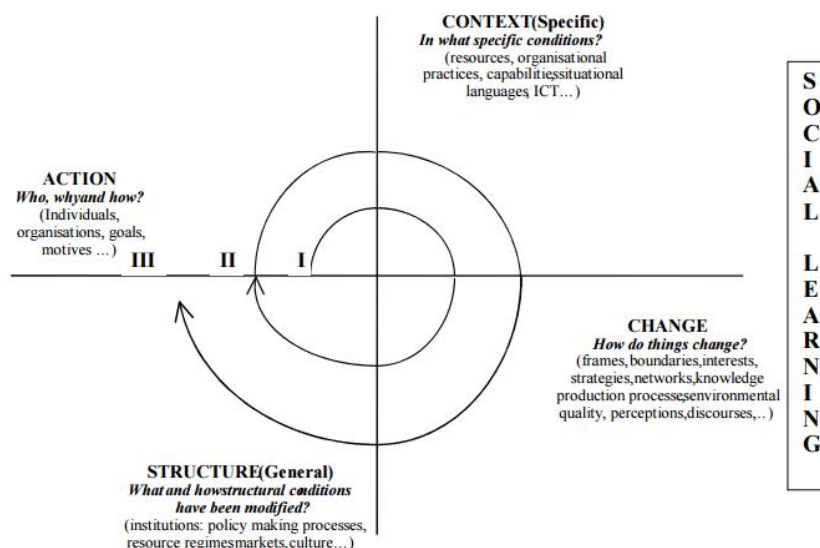
Cuadro 1.4: Gráfica de concepto de aprendizaje social



Fuente: *HarmoniCop* (2005)

Los análisis de 10 estudios de caso de participación en la planificación de las cuencas europeas dentro del proyecto Harmonicop realizado por (Mostert *et al.* 2007) concluyen que es necesario aportar naturalidad, propiciar dinámicas y no forzar situaciones, y que las probabilidades de éxito residen en la participación real y efectiva basadas en la confianza. La finalidad

Cuadro 1.5: Método de análisis del proceso de aprendizaje social



Fuente: *HarmoniCop* (2005)

del proceso de aprendizaje social aplicado a la GIRH es promover la transmisión de conocimiento. Más allá de etiquetas de procesos, los elementos claves para la implementación de la gestión integral son la colaboración, la organización en red y el aprendizaje. Esta dinámica multinivel y participativa es la que orienta el diseño de la política de aguas en las instituciones europeas, como se analiza en el apartado siguiente, y debería servir de modelo a la política española de aguas.

### 1.3.3. La gobernanza multinivel en Europa

Hay sustanciales diferencias entre las relaciones diplomáticas o prácticas promovidas por los organismos internacionales referidos en el apartado anterior y la UE. Los Estados miembros de la Unión se dotan de una estructura supranacional de carácter multinivel y policéntrica. Sin llegar a tener la consideración de Estado federal, las instituciones de la UE ejercen competencias y dictan actos que comprometen a los Estados miembros.

El mecanismo de funcionamiento de la UE es complejo, pues intervienen las instituciones europeas y los Estados miembros siguiendo un patrón de gobernanza multinivel, un sistema en el que los diferentes niveles de gobierno comparten definiciones de problemas y de políticas sobre grandes temas. Este sistema implica una red de convergencia entre espacio local, regional, estatal y supraestatal (Ruano, 2004).

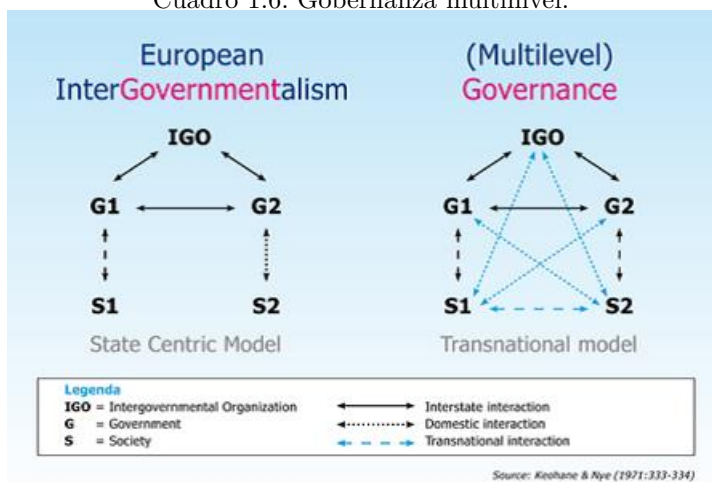
La gobernanza multinivel se sustenta en una relación de interdependencia en lugar de una relación de jerarquía. El modelo de un gobierno unidireccional basado en un modelo lineal y vertical se sustituye por otro de naturaleza circular basado en la participación plural y multinivel, así como en la negociación e interacción entre los actores y las redes comprometidas (Rojo Salgado, 2006). Tal cambio hace que debamos pensar en clave de redes de actores, aspecto



fundamental del concepto de gobernanza europea (se adjunta una representación gráfica en el cuadro número 1.6).

El concepto de gobernanza multinivel no se limita al reconocimiento de los distintos niveles institucionales de gobierno dentro de un Estado. Una región de la UE no es percibida sólo como una entidad territorial. Al contrario, constituye también un conjunto de redes de las que forma parte la interacción de los actores públicos y privados de la sociedad, sin olvidar el gobierno de la nación, y en el que están presentes los distintos sectores: turismo, agricultura, urbanismo, abastecimiento, saneamiento, etc. Esto genera oportunidades para estos territorios de intervenir en la política europea de forma temática, como en el sector del agua mediante las políticas hídricas de seguridad, de calidad, de saneamiento...etc. (se adjunta gráfica en el cuadro número 1.7).

Cuadro 1.6: Gobernanza multinivel.



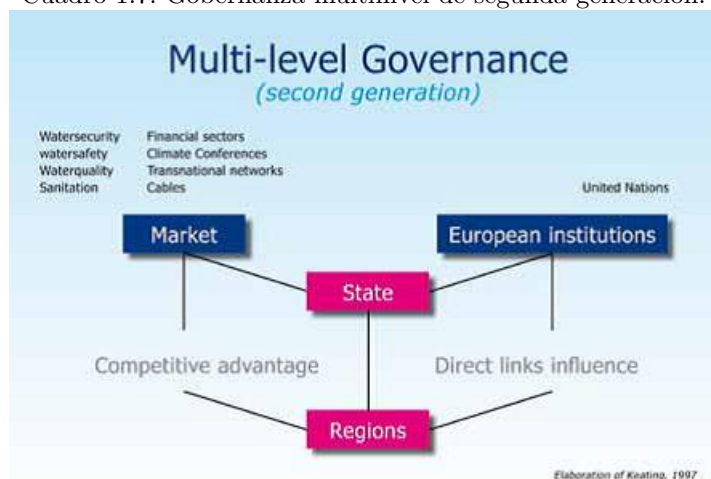
*Fuente: Theo Toonen (2011)*

Aunque la estructura política administrativa de la UE no se sustenta sobre las regiones, éstas tienen un rol protagonista basado en la adquisición de cierta cuota de poder. No se puede decir que hayan sustituido a los Estados pero participan en la implementación de políticas y tienen presencia institucional en el Comité de Regiones. La aplicación del principio de subsidiariedad, es decir, la garantía de que la actuación europea se realice en el nivel más adecuado y cercano a los ciudadanos, les ofrece cierta oportunidad de intervención en los procesos de toma de decisiones.

Precisamente el caso español presenta algunas características que permiten hablar de las regiones como verdaderos actores de la política europea. La primera de ellas es la capacidad legislativa de las CC. AA., que presentan una estructura institucional formada por parlamento y gobierno de los que emana una normativa no subordinada a la del Estado, a la vez que se legisla por razón de competencia sobre una materia. En segundo lugar, la fácil identificación de los intereses de la CC. AA. con la pretensión de determinados sectores, por ejemplo el olivo en Andalucía, permite detectar necesidades e implementar políticas y, por último, fomentar un



Cuadro 1.7: Gobernanza multinivel de segunda generación.



Fuente: Theo Toonen (2011)

sentimiento de identidad y proximidad hacia los ciudadanos. Esto contrasta con la lejanía con la que se perciben las decisiones de las instituciones europeas, en muchos casos identificadas con los intereses de determinados Estados y no con un interés común.

Los referentes regionales o locales y la sociedad civil están cada vez más presentes en los programas europeos, lo que crea las condiciones necesarias para una participación activa de los actores públicos y privados de los territorios. De este modo se actúa en conformidad con el objetivo básico del Libro Blanco de la gobernanza europea, publicado en octubre de 2001 y cuyo lema es “acercar Europa a los ciudadanos”.

En este nuevo panorama, la Comisión Europea adopta el rol de “organización-red”<sup>7</sup> que potencia la coordinación entre los elementos que componen la red y que actúa en sintonía con el sistema de gobernanza a múltiples niveles en el que se configura la UE en la actualidad. Desde este posicionamiento se plantea la estrategia Europa 2020 con el lema “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, una de cuyas siete iniciativas emblemáticas está dedicada a la eficaz utilización de recursos. Para la consecución de sus objetivos, la Comisión establece plataformas a fin de incorporar las instituciones de la UE, las Administraciones nacionales, las Administraciones regionales y locales, y la sociedad civil. Con este objetivo se realizan el intercambio de buenas prácticas, la evaluación comparativa y la creación de redes, todas ellas reconocidas herramientas útiles para crear un sentimiento de implicación y dinamismo en torno a la necesidad de reformas<sup>8</sup>. En esta línea de planteamiento, desde formas de gobernanza multinivel, hay que interpretar la política de aguas europea y la implementación de la GIRH

<sup>7</sup>Concepto extraído de Natera (2004) que a su vez se basa en Metcalfe (1995).

<sup>8</sup>Los cinco objetivos para la UE en 2020 son: empleo para el 75 % de las personas de 20 a 64 años; inversión del 35 del PIB de la UE en I+D; emisiones de gases de efecto invernadero un 20 % inferiores a los niveles de 1990, incremento hasta el 20 % de energías renovables y aumento en un 20 % de la eficiencia energética; tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y 40 % como mínimo de personas entre 30 y 34 años que completen estudios de nivel terciario; reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

establecida en la Directiva Marco. Se trata de un sistema en el que los diferentes niveles de gobierno intervienen en el diseño e implementación de la política. Sin embargo la interpretación excluyente del sistema de distribución de competencias en el sector del agua surgido después de la Constitución de 1978, como se analiza en el siguiente apartado, no ha permitido al sistema español sintonizar con el sistema europeo.

#### **1.3.4. Los efectos del modelo autonómico español en el sector del agua**

España es un Estado de derecho institucionalizado a partir de la Constitución de 1978. Se organiza en un sistema de monarquía parlamentaria fuertemente descentralizada en CC. AA., que actúan como modelos de autogobiernos subnacionales y que surgieron como respuesta a unas reivindicaciones de identidad histórica por parte de algunas de las regiones españolas.

La descentralización se configura en un modelo de competencias muy complejo. Por un lado, el Estado tiene competencias exclusivas en materias relacionadas con el aseguramiento de la unidad y la soberanía nacional; y por otro, el Estado y las CC. AA. comparten potestades en ciertas materias, como por ejemplo en cuestiones de medio ambiente. De esta forma, las CC. AA. pueden ejercer funciones ejecutivas y legislativas en las materias objeto de competencias compartidas. El modelo de competencias no se agota con la división entre competencias compartidas y exclusivas, pues el Estado puede retener el poder legislativo sobre una materia y las CC. AA. ejercer las funciones ejecutivas, o bien el Estado puede encargarse de la regulación básica y las CC. AA. de la legislación de desarrollo de la misma. (Tuñón et al., 2011).

Advirtiendo la complejidad del modelo competencial, se puede afirmar que genera unas pautas de interacción entre instituciones que necesitan sistemas de redes de trabajo para la integración de todos los niveles institucionales en el diseño e implementación de las políticas. Se trata, pues, de un sistema de gobernanza a múltiples niveles.

En la construcción del Estado de las Autonomías el Tribunal Constitucional (en adelante TC) juega su papel de intérprete de la Constitución, contribuye al cambio estructural en el proceso de descentralización y alivia las resistencias y las tensiones centralistas del Estado.

En este contexto jurídico-político comienza el traspaso de servicios y los cambios normativos para adaptar el Estado a la nueva ordenación territorial con la finalidad de acomodar la regulación de los diferentes sectores (agricultura, pesca, educación, sanidad...) a procesos de codecisión y a las nuevas relaciones intergubernamentales en un Estado estructurado por gobiernos a diferentes niveles en los que se incide especialmente en la ausencia de las relaciones jerárquicas en el ejercicio de sus propias competencias.

En ese acomodo, las CC. AA. se organizan institucionalmente para el ejercicio de sus competencias y para asumir los servicios transferidos del Estado. Es así como se aprueban las leyes de temática sectorial por los correspondientes parlamentos, se crean las Consejerías competentes en cada materia y se aprueban planes y estrategias coordinados con las correspondientes concejalías municipales en atención a la problemática de cada sector en el ámbito de las CC. AA.

En suma, todas estas actuaciones llevan consigo la creación de mapas y redes de trabajo con la puesta en marcha de servicios a los que se aplica el conjunto de normas que

regulan las relaciones intergubernamentales, es decir, queda institucionalizada la gobernanza multinivel. Aunque esto no significa una garantía de su funcionamiento, que habrá que investigar en cada sector o frente a un asunto determinado, sí se efectúa un alineamiento con las formas de gobernanza multinivel en Europa.

Esta pauta de actuación en el proceso de configuración del Estado autonómico no se ha llevado a cabo en el sector del agua. Una explicación se encuentra en las características del sistema de gestión del agua en cuanto a su marco normativo, ámbito de actuación, prestaciones y estructura. En primer lugar, la política de aguas, en el momento de la configuración del Estado de las Autonomías (década de los 80), no se entendía con singularidad propia sino como política asociada a responsabilidades del Gobierno central en materia de fomento o de obra pública. La explicación es que la política medioambiental no alcanzará sustantividad propia y distinta hasta los años noventa, una vez que España<sup>9</sup> se incorpora a la UE, y lo hará de forma reactiva fuertemente condicionada por los criterios y las orientaciones que se establecen en el ámbito europeo (Alda y Ramos, 2004: 102). Muchos de los conceptos que hoy estructuran la política de aguas no existían en aquel entonces, o al menos no con el sentido recogido en las actuales políticas del agua. Así, por ejemplo, el concepto *desarrollo sostenible* aparece por primera vez en el informe Brundtland en la Conferencia de Naciones Unidas en 1987. Los conceptos *demarcación hidrográfica* y *masas de agua*, imprescindibles en la política de aguas actual, no se definen hasta el año 2000 con la aprobación de la DMA. La planificación hidrológica se plantea como instrumento legal de ordenación en el año 1985, etc.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, en aquella época no se consideraba el agua como competencia material, puesto que todavía no existía una política medioambiental sustantiva. El proceso de descentralización producido por el Estado de las Autonomías no tuvo lugar en el sector del agua en los mismos términos que en otros sectores puesto que hubo que esperar a la Ley de Aguas de 1985 y a la interpretación que de la misma hizo el TC para el desarrollo de una organización institucional del sector en el Estado y las CC. AA.<sup>10</sup>

Por su parte, la Ley de 1985 estableció como principio de gestión la indivisibilidad de las cuencas hidrográficas, lo que permitía una descentralización física por territorios (en concreto, por cuencas), pero no política ni administrativa, como requería un gobierno multinivel en el Estado de las Autonomías. De esta forma corresponde al Estado la gestión de las aguas que discurren por más de una C. A. y a las CC. AA. las aguas que discurren por su territorio sin afectar a los territorios de otra C. A. Ahora bien, en la práctica el control de la política de aguas queda en manos del Estado, como ocurría hasta entonces, ya que las cuencas hidrográficas importantes atraviesan el territorio de varias CC. AA.

En el cuadro número 1.8 se adjunta el mapa de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias surgidos a partir de la Ley de 1985, una vez transferidas las cuencas internas a la correspondiente CC.AA. Dicho mapa se verá sometido a modificaciones al introducir el concepto de demarcación hidrográfica de la Directiva Marco (ver epígrafes 2.4.2.2 las cuencas intercomunitarias y 2.4.2.4 las cuencas intracomunitarias del capítulo segundo).

<sup>9</sup>El 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de ingreso de España en la denominada Comunidad Económica Europea.

<sup>10</sup>STC 227/1988 de 29 de noviembre

El único cambio en el nuevo modelo de Estado autonómico se circunscribe a las cuencas intracomunitarias, aquellas vertientes de agua que nacen y desembocan en el territorio de un sola C. A., por tanto cuencas menores. Tal reparto de competencias en materia de agua fue muy contestado por algunas de las recién estrenadas CC. AA. Así, Galicia, Baleares, el País Vasco, 59 Senadores y la Diputación Regional de Cantabria presentaron recursos ante el TC. Este hecho pone de manifiesto la falta de consenso en el diseño de la política de aguas de la primera etapa democrática española, como se observa, desde todos los niveles de gobierno: el local, el autonómico o regional e incluso el estatal, desde cuyas instituciones se cuestiona el modelo. Debido a ello, se puede afirmar que el reparto de las competencias en materia de agua no responde a la realidad de la sociedad.

Cuadro 1.8: Mapa de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias.



*Fuente: Magrama 2008*

En la resolución del conflicto, el TC estructura el régimen de competencias y, por tanto, la organización institucional propia al servicio de esas competencias. Dadas las características naturales del recurso, el TC justifica la demanialización del agua por ley estatal, es decir, su sustracción del tráfico jurídico privado y su consideración como patrimonio público del Estado.

Una vez aceptado que el agua es dominio público, se establece que la titularidad no predetermina el régimen de competencias, que serán asignadas siguiendo diferentes criterios. Así, en el caso de las CC. AA., prima el interés de la propia comunidad autónoma. En el caso del Estado, en cambio, se tiene en cuenta el territorio por el que las aguas discurren, interpretando que la expresión constitucional “aguas que discurren por más de una comunidad autónoma”

tiene cabida en la gestión por unidad de cuencas, entendida ésta como “territorio en la que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único” (art 16 de la Ley 29/85).

Como último argumento, el TC apela en su sentencia a la Carta Europea del Agua de 1967, lo que conecta con la afirmación realizada en el apartado segundo de este capítulo relativo a los organismos internacionales como componentes de la estructura de la gobernanza del agua. En este caso, la sentencia del TC concreta la competencia sobre la materia de agua y, en consecuencia, se organizan las instituciones públicas que prestan los servicios correspondientes a la materia: las Administraciones hidráulicas del Estado por un lado, y de las CC. AA. por otro (por ejemplo la Agencia Catalana del Agua o la Agencia Andaluza del Agua).

La Carta Europea del Agua, referida por el TC, es una declaración de principios. Redactada en 1967 y proclamada el 6 de mayo de 1968 en Estrasburgo. Consta de 12 artículos en los que se atisban ciertas ideas que inspiran hoy día las políticas de agua, en concreto los puntos a los que hace alusión el TC: el 11, que establece que “la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas”; y el 12, según el cual “el agua no tiene fronteras”. A pesar de todo, los conceptos clave en las políticas de agua actuales (GIRH, gobernanza del agua, masas de agua, demarcación hidrográfica...) no aparecen hasta el siglo actual.

De este modo, las instituciones públicas conformadoras de la estructura de la gobernanza del agua en España se organizan, en mi opinión, erráticamente a partir de la interpretación desfasada del TC. La división entre cuencas intercomunitarias e intracomunitarias conlleva la imposición de fronteras al agua: las de la cuenca. La afirmación de que “el agua no tiene fronteras” debería interpretarse desde la integración de las fronteras en la política de aguas a partir de formas de gobernanza multinivel con la participación de los diversos actores de niveles institucionales distintos.

La cuenca no puede entenderse como una región autocontenida y suficiente para la organización de todas las actividades que se requieren para la promoción del desarrollo (Sandoval 2002: 442). El agua es el elemento vital para las estructuras básicas del Estado y estas estructuras no se organizan en cuencas, sino en municipios, regiones, comarcas o comunidades autónomas. La idea que expresa el artículo 11 de la Carta Europea del Agua es que la cuenca natural debe formar parte de las soluciones políticas y administrativas que se adopten, lo que jamás debe confundirse con reducir esta organización a la cuenca.

La división entre cuenca intracomunitaria e intercomunitaria ha calado profundamente en los organismos públicos hasta el punto de elevar la cuenca a la consideración de una nueva frontera política que tiene que interactuar con el resto de fronteras político-administrativas (municipios, provincias, comarcas, regiones) sin que exista una organización institucionalizada en red que permita la interacción y la cooperación de los distintos niveles de actuación en las cuencas. El resultado es el conflicto por el agua, que se manifiesta en tensiones por el dominio del recurso y que ha dado lugar a las reformas de los Estatutos Autonómicos con fórmulas que conducen al “blindaje” y a la “territorialización del agua” (Fanlo Loras, 2010: 333).

En este sentido, las Comunidades Autónomas tienen la tendencia a arrogarse la

propiedad y el uso del agua que transcurre por sus territorios (Berga 2010:13) y a asumir el máximo techo de competencias en materia de agua en el marco constitucional español, intentando desde sus posiciones forzar al sistema para hacerse visibles y acomodarlo a sus necesidades. Para ello recurren a la reordenación de cuencas y subcuencas, y a una utilización interesada de conceptos (Vera Aparici, 2009: 103).

Lo acontecido con la gestión del río Guadalquivir es un claro ejemplo de esto. El nuevo Estatuto andaluz de 2007 reconoció a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Para legitimar esta decisión el Consejo Consultivo de Andalucía apeló a la ligazón de Andalucía con su río y a una interpretación heterogénea del concepto de interés de la Comunidad Autónoma con relación al criterio territorial de delimitación de competencias en materia de agua establecido en la Constitución. El Tribunal Constitucional se encargó de anular el precepto cuatro años más tarde para salvaguardar el sistema tal y como ha quedado interpretado por el propio TC<sup>11 12</sup>.

El conflicto por el agua pone de manifiesto que es imperativo promover una radical transformación del paradigma de valores y creencias del sistema político español del agua. El problema del agua en España no es su gestión, la demanda o la oferta, ni siquiera la falta de redes de trabajo. Más bien, consiste en la visión desenfocada desde la que se ha estructurado el sistema que le impide estar sincronizado con sistemas englobantes, ya sean el europeo u otros de carácter internacional.

El objetivo de este trabajo es aportar ideas para inducir el cambio, misión ciertamente difícil puesto que desde el sector hay voces especializadas que siguen definiendo el problema desde la unión o fragmentación de cuencas (Vera Aparici, 2010). A este respecto resultan muy gráficas las palabras de Vera Aparici (2009) en su trabajo *La Constitución de 1978 y el agua. Una oportunidad desaprovechada*:

<sup>11</sup>En el Dictamen 72/2006 del Consejo Consultivo de Andalucía, Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se puede leer lo siguiente: “En efecto, la cuenca del río Guadalquivir, río ligado al imaginario simbólico y a las señas de identidad de Andalucía, discurre en más del 90 % del territorio de ésta, y casi prácticamente la totalidad de sus usuarios son andaluces. Tanto histórica como geográficamente, como económicamente, el río Guadalquivir en esencialmente, y ante todo un río andaluz”.

<sup>12</sup>En el Fundamento Jurídico número 8 de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 30/2011 de 16 de marzo de 2011, puede leerse: “En el presente caso es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22 CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –arts. 148 y 149 CE a sensu contrario– sino que además se menoscaban gravemente «las funciones propias» de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes”.

La teoría de conjuntos permite expresar el problema con pulcritud: sea  $H$  el conjunto del territorio hidrográfico de España,  $E$  el subconjunto del territorio hidrográfico competencia del Estado y  $C$  el subconjunto del territorio competencia de las Comunidades Autónomas. Para hablar de partición debería de cumplirse dos condiciones (que en este caso no se cumplen): a) La unión de ambas particiones ( $E$  y  $C$ ) debería dar el conjunto  $H$  y b) la intersección debería ser el conjunto vacío. (Vera Aparici, 2009: 49).

Mi postura es radicalmente contraria: debemos considerar todo el territorio hidrográfico desde la intersección del conjunto y encontrar los algoritmos para trabajar en la intersección.

Es cierto que el vigente marco legal que regula la gestión del agua ha previsto mecanismos de colaboración y órganos colegiados (Consejo Nacional del Agua, Consejo Andaluz del Agua, Consejo del Agua de la cuenca...), pero se configuran como órganos eminentemente consultivos sin vocación de conformar y liderar una red de gobernanza capaz de aunar fuerzas y con la habilidad para alcanzar metas comunes (Natera, 2004).

Tras un breve análisis de los medios de colaboración regulada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se puede concluir que la colaboración se entabla desde una dimensión equivocada en términos de relaciones lineales y jerarquizadas, consecuencia de la visión desenfocada desde la que se estructura el sistema.

La relación de los organismos de cuenca con las Comunidades Autónomas se establece en el art. 25 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, que posibilita establecer colaboraciones entre sí. Estas colaboraciones ya aparecían en los artículos 23 y 25 de la Ley de Aguas de 1985, reconociendo la posibilidad a las CC. AA. de formar parte prácticamente testimonial de la Junta de Gobierno de la cuenca intercomunitaria, cuyo número de vocales se hace depender del número de CC. AA. integrantes de la cuenca hidrográfica, de la superficie y de la población de las CC. AA. La posible incorporación de la representación de la C. A. al órgano de gobierno de la cuenca intercomunitaria no ha conllevado una seria capacidad de decidir por parte de la C. A. en la gestión de la cuenca intercomunitaria.

En el año 99, mediante la Ley 46/99, aparecen tres nuevos medios de colaboración entre los Organismos de cuenca y las CC. AA: la firma de convenios, la emisión de informes previos de las CC. AA. y la emisión de informes previos favorables por las Confederaciones Hidrográficas del Estado. Los tres instrumentos no arbitran una colaboración abierta y entendida como ejercicio de cooperación, sino que se tornan en medios de control de las CC. AA. por parte del Estado, considerado como el propietario del agua.

La firma de acuerdos entre Administraciones es un instrumento idóneo para articular la colaboración en el uso de recursos compartidos con el fin de alcanzar intereses comunes. Sin embargo, ésta no es la intención de la posibilitación de la firma de convenios, ya que la figura jurídica que se utiliza, los convenios de colaboración (art 6 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), no tiene la vocación de ser un foro multilateral de cooperación. La norma estatal que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, establece otras figuras a fin de asegurar en todo momen-



to la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, y la imprescindible coordinación y colaboración de los respectivos órganos de gobierno, la Conferencia Sectorial. En este sentido habría que potenciar la representación de las CC. AA., así como las funciones del Consejo Nacional del Agua como verdadero mecanismo de cooperación.

Por otro lado, esta posibilidad de firmar convenios reconoce a las CC. AA. al mismo nivel y en los mismos términos que a las Administraciones Locales y a las Comunidades de Usuarios en el ejercicio de sus respectivas competencias. Si bien un convenio no puede suponer la renuncia a las competencias propias conforme a lo dispuesto en la legislación vigente, el ejercicio de facultades soberanas equiparables a las del Estado por las CC. AA. merecería un trato diferencial acorde con su nivel.

Respecto a la emisión de informes previos de las CC. AA., recogidos en el apartado 3 del artículo 25, son meramente un trámite de audiencia a las CC. AA. Por último, el informe previo favorable de las Confederación Hidrográficas sobre los actos y planes que las CC. AA. hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias<sup>13</sup> (siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público y en sus zonas de servidumbre y policía) trata más bien de visar la actuación de las CC. AA. en el ejercicio de sus propias competencias por los Organismos de cuenca. No es realmente, pues, una medida para favorecer la mayor integración de la protección y la gestión sostenible de agua en otras políticas. Las CC. AA. son entes soberanos y limitan su actuación al marco legal establecido. Los mecanismos de verdadera colaboración se establecen desde el principio de lealtad institucional, circunstancia que no concuerda con el acto de considerar desfavorable un informe si no se emite en plazo por la correspondiente Confederación, tal y como se recoge en la modificación introducida en el año 2005. Este hecho y la lista no exhaustiva de materias a las que se refiere permiten al Organismo de cuenca (Confederación) del Estado controlar la actuación de las CC. AA. en el ejercicio de sus propias competencias.

La incorporación al sistema del concepto de demarcación hidrográfica introducido por la DMA debería haber supuesto el revulsivo oportuno para sustituir el enfoque excluyente de reparto de cuencas entre entes soberanos por un enfoque integrador que esté en sintonía con el sistema europeo. No obstante, existe un sector especializado que es reticente a aceptar dicha vía y que arguye que el sistema europeo está inspirado en el sistema español (Sánchez Martínez *et al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011), lo que haría innecesarias tales pretensiones. En este trabajo se presenta la hipótesis contraria: el sistema español no ha interiorizado los elementos de gobernanza sino que los ha reinterpretado para ajustarlos a su trayectoria histórica, por lo que no consigue sintonizar con la política de aguas europea e internacional, (ver epígrafe 2.4.2 del capítulo segundo de este trabajo dedicado a las deficiencias del sistema español).

---

<sup>13</sup>Entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación de territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadío y obras públicas de interés regional.



## 1.4. LA PARTICIPACIÓN

### 1.4.1. El protagonismo de la participación

El concepto de gobernanza implica esencialmente que el gobierno de la sociedad es considerado analíticamente como un proceso llevado a cabo por y para la sociedad (Aguilar, 2010). Esto significa que la gobernanza del agua tiene que ver más con las preferencias de las personas y sus intereses vitales que con la gestión de embalses o plantas desaladoras (Toonen, 2011).

En esta nueva forma de concebir la dirección de la sociedad y de superar formas tradicionales de gobierno, los nuevos modelos de tendencia relacional ponen en práctica procesos participativos en los que se cede a los consensos el papel que antaño desempeñaban las imposiciones ejercidas desde el ámbito de lo público o de lo privado. Se trata de instalarse en términos de negociación para habilitar consensos. Tal y como señala la Comisión Europea los usuarios del agua y quienes la contaminan tienen que convertirse en parte de la solución. Y no dejar de lado su consideración como parte del problema. Se impone una evidencia: la política de aguas implica la necesaria participación de los ciudadanos, independientemente de las formas y grados que ésta pueda adoptar.

Esta evidencia presume que la gestión sostenible del recurso es un principio normativo, no absoluto ni abstracto, determinable en cada contexto social y por tanto, abierto a las preferencias sociales que se pueden canalizar democráticamente. En todo caso se pone el acento en la importancia de la participación, en el proceso de colaboración entre los actores para la construcción de un sistema equilibrado de gestión sostenible. Tal y como se señaló en el capítulo primero, la gobernanza es un proceso estructurado institucional y técnicamente, encargado de dirigir una realidad social en constante cambio y caracterizada por la complejidad, la velocidad y la diversidad (Kooiman, 1993). Básicamente es un proceso de construcción, que se encarga de decidir, por un lado, las preferencias y fines; y, por otro, las actividades idóneas con las que alcanzar dichos fines. Para llevar a cabo este proceso, se requiere la información necesaria, el conocimiento experto y la determinación de los compromisos de las partes que intervienen en la distribución tanto de las funciones de autoridad y trabajo como de las actividades de coordinación y seguimiento (Aguilar, 2010). Todo ello va a determinar los derechos, obligaciones y compromisos de los ciudadanos con el proyecto de construcción de la gobernanza del agua. Se trata también de un proceso de decisión que adquiere forma en el diálogo entre los sectores sociales y entre éstos y el gobierno. No es un proceso lineal y pacífico puesto que habrá que corregir las desviaciones (marginación de determinados intereses, clientelismo...) hasta conseguir la inclusión y la simetría en la relación de los sectores afectados. En el proceso de gobernanza se reconocen las interdependencias, de modo que ningún actor tiene todo el conocimiento ni controla todos los recursos. Por ello, como alternativa de dirección ante la actual estructura descentralizada se plantea la gobernanza en redes o gobernanza participativa.

El primer componente que estructura la gobernanza son las instituciones de los poderes públicos, que tradicionalmente constituyen el Estado democrático de derecho. Esto requiere una participación política convencional (derecho al voto, al sufragio activo y pasivo,

derecho de asociación, de reunión. . . ). Esta participación convencional no ha sido suficiente para canalizar las demandas sociales en materia medioambiental y, no ha evitado la confrontación. De ahí que las instituciones que componen la gobernanza tengan que garantizar un mayor espacio de actuación a la sociedad civil donde pueda adquirir protagonismo e iniciativa para fijar metas y estrategias con las que alcanzarlas. Con ello se capacita a la sociedad para llevar a cabo sus propios proyectos, a la vez que se pone en valor el capital social entendido como el conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Cuanto más profundas sean esas redes, más posibilidades habrá de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común (Putman, 1993). Esta idea conecta con lo expresado acerca de hacer de la sociedad un sujeto activo de la política de aguas.

Siguiendo a Martínez Iglesias *et al.* (2008), a efectos del análisis de los cauces de participación, se va a diferenciar entre la participación política convencional (esto es la vinculada al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales proclamadas en las sociedades democráticas) y la participación regulada, (la reconocida en disposiciones normativas e institucionalizada en órganos de representación específicos en el sector que se regula). Esta última consiste en una participación activa y formal, manifestación de un compromiso con la causa medioambiental y que se opone a una participación informal, como es el caso de los movimientos que actúan fuera de los canales institucionales.

En las últimas décadas la participación ciudadana se ha revalorizado significativamente en materia medioambiental. Existe una incipiente tendencia a institucionalizar o regular la participación ciudadana como un derecho, más allá de la participación política convencional. Esta regulación de la participación es la respuesta institucional ante una actividad ciudadana cada vez más organizada y con mayores recursos para aprovechar las oportunidades que proporciona la interacción de los actores implicados en el proceso político-social.

Esta participación regulada consiste principalmente en el derecho a la información, a la consulta, a la posibilidad de presentar alegaciones a planes y proyectos, en suma, a reivindicar un lugar en la toma de decisiones. Todos estos supuestos son considerados prácticas de buen gobierno del agua; sin embargo, en muchos casos, se instrumentaliza la participación como forma de generar la aceptación y legitimación de políticas diseñadas desde instancias gubernamentales (Martínez Iglesias *et al.*, 2008). En esta línea, en el sector del agua existe una histórica tradición de instituir órganos participados por usuarios e instaurar fórmulas colaborativas en el ejercicio de funciones públicas en materia de obra hidráulica. Es el caso de las Comunidades de Usuarios, entendidas como sistemas de autogestión en materia de riegos y vertidos que, como se verá, no han sabido adaptarse a los nuevos escenarios generados en la moderna política de aguas caracterizada por su sesgo medioambiental y por la incorporación de nuevos actores. A la postre, los viejos actores, se sienten cómodos en un viejo sistema que no interesa cambiar para incorporar dinámicas más participativas.

La participación ciudadana activa posibilitada por la gobernanza no debe ser examinada exclusivamente en términos cuantitativos, como la cantidad de debates celebrados o de ciudadanos intervinientes en los comités de decisión. Al contrario, necesita ser evaluada funda-

mentalmente desde un punto de vista cualitativo, según el cual el foco de atención se ponga en conseguir que la acción colectiva, articulada en consensos y acuerdos, sea determinante en los procesos decisorios. De esto se encarga precisamente la gobernanza del agua, que promueve la calidad de la interacción de las asociaciones que intervienen en la regulación de las cuestiones hídricas (Teisman y Hermans, 2011).

Uno de los factores que disminuyen la calidad en la participación es la brecha que existe entre el protagonismo que se reivindica por la sociedad y los cauces institucionales que habilitan la participación. Los mecanismos de participación no encuentran una correlación con el protagonismo que se demanda. En muchos casos los Gobiernos definen mecanismos de consulta e información prácticamente reducidos a una formalidad administrativa. Por ejemplo, los programas de la Agenda 21, creados con el compromiso de la participación, no han llegado a promover procesos comprometidos con ella. Un ejemplo significativo son los movimientos en contra y a favor de los trasvases. La tendencia a regular la participación en materia ambiental no ha evitado la confrontación en este ámbito, pues aún no existen mecanismos eficaces para la gestión de los intereses confrontados cuando se discute la transferencia de aguas entre los territorios.

Las cuestiones medioambientales reúnen algunas características que las hacen más proclives a estos desfases: a) una creciente conciencia ecológica colectiva, lo que justifica un mayor activismo frente a la acción o inacción gubernamental que afecta al medio ambiente; b) el carácter de los conflictos, en algunos casos aglutinadores de intereses que van más allá de los directamente afectados; c) la versatilidad de las acciones ciudadanas en lo que afecta al medio ambiente para manifestar las protestas a través de muy diversas formas (asociaciones ecologistas, asociaciones de vecinos, de usuarios, de afectados, etc.); y d) el carácter transversal de las cuestiones ambientales no identificadas con un ámbito concreto.

Por otro lado, en el caso concreto de las políticas hídricas, la conciencia ecológica y el activismo verde en lucha por la conservación del medio ambiente representan la expresión parcial de un ideario social (coloquialmente, son una *cara de la moneda*). No hay que olvidar que la infraestructura responde a una concepción del desarrollo sostenible, generalizado en la sociedad o en respuesta de intereses concretos, pero la obra hidráulica se construye porque reporta beneficio, ya se trate de infraestructuras de saneamiento o de abastecimiento, de construcciones que protejan contra las inundaciones o de trasvases que aporten riqueza a un determinado territorio. En este sentido, la sociedad se configura en tendencias opuestas: por un lado, defiende la conservación de los ríos; y, por otro demanda los beneficios de estas obras, que garantizan el abastecimiento y que configuran un modelo productivo en una región cuya economía depende del cultivo de zonas de regadío.

Los efectos de las infraestructuras hidráulicas no sólo son directos (abastecer a la población, permitir el riego a zonas de cultivo, o aportar seguridad frente a inundaciones). Cada vez tienen mayor trascendencia las estrategias económicas que tienen como base la política de aguas, como por ejemplo, el volumen de agua utilizada en la elaboración de un producto (la *huella hídrica* y el *agua virtual*<sup>14</sup>). Esto es, la forma en la que se gestionan los recursos hídricos

<sup>14</sup>El agua virtual es 'el volumen de agua utilizada directa e indirectamente para la elaboración de un producto' (Aqua-LAC, 2012). El concepto fue introducido por primera vez en el ámbito académico por Tony Allan (1998).

de un país son factores determinantes en el diseño de la política económica nacional en una economía de mercado globalizada. De esta forma, los países desarrollados tienden cada vez más a proteger los recursos propios mediante la importación de productos que requieren para su elaboración grandes cantidades de agua, y así aprovechar en su favor las oportunidades que le brindan los recursos de otros países mal gestionados.

Por todo ello, la política de aguas es un proceso de elaboración de acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques e intereses. La dinámica de la formación de consensos entre los participantes será variable, dependiendo de los contextos, de la fortaleza de las posiciones antagónicas, de los medios para canalizar la participación de los sectores afectados, e incluso de la dimensión ética y los valores de la sociedad. En definitiva, no existe una teoría de la gobernanza participativa, ya que no se han identificado las reglas que posibilitan la coordinación, y el acuerdo de las partes, por lo que se hace necesario ensayar en cada tipo de sociedad qué política de aguas responde a sus demandas y cuál es el papel de los ciudadanos/interesados para que la política sea el resultado de una dirigencia colectiva, esto es de procesos de gobernanza.

## 1.4.2. La participación ciudadana y el agua

### 1.4.2.1. La GIRH, la gobernanza y la participación

En todos los trabajos dedicados al estudio de la gobernanza del agua se la relaciona íntimamente con la GIRH, hasta el punto de que en muchos casos ambos conceptos se utilizan indistintamente, lo que ha dado lugar a gran confusión. Es por eso necesario distinguir ambos conceptos con el fin de perfilar los cometidos propios de cada uno de ellos, tal y como se propone en el reciente artículo “Putting the cart before the horses: Water Governance and IWRM” (Lautze *et al.*, 2011).

A lo largo de los años se han ofrecido distintas definiciones del concepto de gobernanza así como un análisis de los principios básicos de ella. Según la GWP, se trata de un conjunto de sistemas articulados en dos grandes grupos de principios: por un lado, estrategias transparentes, incluyentes, equitativas e integradoras; y, por otro, la rendición de cuentas, la eficacia y la sostenibilidad (Rogers and Hall, 2003). En la misma línea, la PNUD también destaca los principios de equidad, eficacia y la necesidad de estrategias integradas. Por su parte, la SIWI se preocupa por el aspecto político, centrado en el quién, el cuándo y el cómo de la obtención del agua (Tropp, 2005). Muchos de estos acercamientos a la cuestión fijan como objetivo fundamental la protección de los ecosistemas, aspecto en el que coinciden la GWP y la Usaid.

Según lo anterior, suele identificarse la GIRH con la definición de los objetivos y la gobernanza del agua con las vías para conseguirlos. Ahora bien, la coordinación de ambos procesos no está exenta de complicaciones que plantean retos de gran calado. A saber, ¿qué sentido tiene realizar una planificación hidrológica con la participación de todos los implicados si el resultado ya está predeterminado por la GIRH?; ¿qué margen de actuación tiene la participación o la sostenibilidad como principios que cualifican la gobernanza del agua?; ¿qué ocurre

---

Por su parte, el concepto de huella hídrica, acuñado por Arjen Hoekstra y P. Hung en 2002, propone un indicador capaz de mapear o trazar el impacto del consumo humano de agua dulce (Fernández Grecco, 2013).

si los agentes implicados en el proceso deciden que se gestione el agua de forma insostenible? (Lautze *et. al.*, 2011).

Este *impasse* operativo nos conduce a replantearnos la cuestión, tal y como hacen Lautze *et al.* (2011), quienes concluyen que la gobernanza del agua no es un instrumento para alcanzar los objetivos definidos en la GIRH, porque si hubiese un objetivo predeterminado ya no se podría hablar de buena gobernanza. En realidad, la cuestión debe plantearse a la inversa: se trata de aplicar los principios que aportan calidad a la buena gobernanza del agua para dar contenido al enfoque o al paradigma de la GIRH en un determinado lugar y circunstancias. De ahí que en los capítulos anteriores se hiciera hincapié en el entorno físico, en la delimitación del área en la que se va a trabajar con los parámetros de la GIRH. En esta línea de argumentación el contenido que debiera prevalecer es la gobernanza. Sin embargo, está muy extendido el concepto de gobernanza como instrumento al servicio de la GIRH puesto que se asume que la práctica de la buena gobernanza tiene que llevar a resultados eficientes.

Efectivamente la comparativa entre India y China aportada por Lautze *et. al.* (2011) ayuda a entender la relación entre ambos conceptos. En la India los procesos de gobernanza pueden ser considerados relativamente abiertos y estructurados de forma inclusiva. Por el contrario, en China los procesos de gobernanza son relativamente cerrados de acuerdo con los estándares convencionales aceptados. Así, las decisiones se adoptan en un estilo top-down caracterizado por la falta de transparencia y participación. Aplicando los parámetros de gobernanza internacionalmente aceptados, los procesos en India son mejores que en China. Sin embargo, examinada la misma situación en términos de eficiencia y eficacia, los resultados en China igualan o mejoran los mismos indicadores en India. Esto significa que la práctica de gobernanza en India no ha contribuido a la mejora de la gestión. Lautze *et. al.* (2011) reiteran la misma idea con otro ejemplo: Arabia Saudí garantiza el abastecimiento (gestión del recurso) en las condiciones climáticas adversas que le son propias, pero aún no ha desarrollado procesos abiertos y participativos (gobernanza).

Los ejemplos ponen de manifiesto que la gobernanza no tiene que implicar una gestión mejor. En el estudio de Lautze *et al.* (2011) se asume que los peores resultados de la gestión en India están alineados con las preferencias sociales puesto que se adoptan en su sistema de gobernanza. Por el contrario, a la vista de los resultados en China y Arabia Saudí, a pesar de ser mejores en la comparativa en materia de gestión del recurso, habría que determinar hasta qué punto corresponden a las preferencias sociales. Esto es, debemos ponderar si la gestión ha supuesto, en estos casos, una mejora en la gobernanza.

Una vez matizados los conceptos de gobernanza y gestión integral, es oportuno cuestionarse si la inversión en infraestructura para la mejora de la eficiencia y sostenibilidad de la explotación del recurso representan una mejora de la gobernanza o de la gestión. Por ejemplo, hay que plantearse si la inversión en una planta desaladora mejora la gestión o la gobernanza. Si se interpreta de forma democrática el paradigma de la GIRH, la mejora en la gestión sólo equivale a mejora de gobernanza si la elección se ha realizado de forma participada, abierta y transparente.

La GIRH puede marcar unos objetivos generales pero no habrá una buena go-

bernanza hasta que éstos sean concretados mediante un proceso inspirado en los principios de apertura, transparencia y amplia participación. Por ello Lautze *et al.* (2011) concluyen que el principal contenido de la gobernanza debe ser la definición de objetivos deseables en cada caso concreto, puesto que éstos no siempre van a coincidir con los estándares internacionales convencionalmente aceptados.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de ofrecer unas descripciones más certeras de las encomiendas de la gobernanza del agua y de la GIRH. La primera se ocupa de los procesos e instituciones que afectan a las decisiones del agua y no le incumben ni el aspecto técnico de la obra hidráulica ni los resultados (Lautze *et al.*, 2011). La segunda, por el contrario, se encarga de la eficacia y la sostenibilidad de la gestión del agua, claves para fijar objetivos realistas y eficientes. Para ello, la GIRH necesita definir la relación entre el medio físico (ríos y afluentes, acuíferos, cuencas y subcuencas, etc.) y la sociedad que se asienta en sus riberas. De este modo, busca un aprovechamiento racional de los recursos hídricos en relación con el resto de recursos, logrando un desarrollo y crecimiento sostenibles.

Como puede inferirse de lo expuesto hasta ahora, la finalidad de la GIRH es doble, pues se ocupa tanto de la optimización de la explotación de los recursos como de la protección del entorno natural. El límite mínimo para darle contenido es la viabilidad de los sistemas hídricos naturales sobre los que se sostiene el sistema social. A partir de aquí todo queda por definir. Se hace necesario determinar cuál es el tipo de equilibrio buscado entre el agua y la sociedad que la utiliza, qué medios se van a emplear o a qué grado de regulación se van a someter a los ríos.

Esto supone dotar a la GIRH de una dimensión democrática, por lo que habría que excluir las interpretaciones de la gestión eficaz y sostenible incompatibles con la posibilidad de elegir. La relación entre los objetivos (gestión) y los medios (gobernanza) puede conducir a interpretaciones cerradas de la GIRH en las que se identifique la gestión con un modelo tecnocrático cuyo contenido es impuesto por expertos que valoran y solucionan científicamente los problemas. En esta interpretación no hay espacio a la alternativa que permita un juicio político/democrático. En cambio la interpretación abierta y democrática de la GIRH se sitúa en el diálogo, la deliberación y el consenso, sin prescindir del conocimiento técnico pero supeditado a la dimensión política que supone la elección ciudadana. Pese a que la ciencia y la tecnología abren nuevas opciones (Toonen, 2011), deben estar subsumidas en todo momento a las preferencias de la sociedad, para que puedan habilitarse espacios de verdadera gobernanza. La transparencia en el control de las estaciones de aforo<sup>15</sup> es un ejemplo ilustrativo de cómo las consideraciones técnicas se regulan mediante principios políticos de gobernanza.

#### 1.4.2.2. La relación de la sociedad con el agua

La defensa de una interpretación abierta de la GIRH (los objetivos en la gestión del agua) lleva a la afirmación de que no es independiente respecto de la sociedad. La GIRH está sometida a la mediación cultural y social de cada lugar. Toda concepción de la GIRH refleja los principios y prácticas dominantes de la sociedad que la formula.

---

<sup>15</sup>La estación de aforo es una instalación situada en un punto de una corriente de agua dotada de los dispositivos adecuados para medir su caudal y nivel.

Por otro lado la gestión del agua es un reflejo de las demandas sociales, por ello la GIRH no puede ser estática, sino que siempre está sujeta a cambios. La determinación de los objetivos de la gestión integral del recurso obedece a un proceso social de construcción y determinación, que tiene que ser concretado en cada contexto social y temporal.

Por ello, toda idea de objetivos estandarizados y universalizados resulta problemática hasta el punto que puede conducir a considerar irrealizable el paradigma de la GIRH como afirma Biswas (2004). No obstante, el paradigma se configura como elemento de gobernanza útil y realizable asociado a los procesos de “policy learning” en el diseño de implementación de marcos teóricos de gobernanza del agua como puede ser la DMA (Mostert *et al.*, 2007) (Pahl-Wostl *et al.*, 2007)(ver epígrafe 1.3.2 de este capítulo). Aun así, en la elección de objetivos siempre está presente la dimensión política, como se acredita en un reciente estudio de caso de Hermans (2011). Este estudio se centra en la implementación de la DMA en la cuenca del río Büyük Menderes en Turquía. Las actuaciones llevadas a cabo en el marco de aplicación de la Directiva europea aportaron información novedosa y útil a los responsables políticos locales. Así, las prácticas de la Directiva dieron como resultado la posibilidad de elección entre un abanico de opciones más amplio en comparación con otros procesos que no contaban con ese apoyo analítico, ahora bien, nada pudo garantizar que se eligiesen esas nuevas opciones por los responsables locales.

La GIRH es un método de trabajo que implica la coordinación de todos los sectores implicados en el uso sostenible del recurso en armonía con el ciclo hidrológico y con las formas de apropiación del recurso. Se adapta a la transformación de los distintos modelos productivos que adopta la sociedad y, a su vez, estos modelos productivos condicionan la gestión del agua. El paradigma sólo es entendible en un contexto social, el respeto a los recursos naturales y al entorno sólo tiene sentido dentro de la transformación que se impone al entorno por parte de la sociedad. Dicho en otros términos, no hay objetivos ni gestión posible al margen de la sociedad que la lleva a cabo.

Reconocer esto supone adoptar una dimensión sociohistórica con respecto al paradigma de la GIRH; de ahí que, como se verá posteriormente (epígrafe 1.4.2.3), haya que resituirla en la política. La gobernanza, pues, no es un proceso para conseguir los objetivos de la GIRH. Ya no es posible utilizar ambos conceptos indistintamente: la GIRH estructura la gobernanza, delimita los entornos y métodos de trabajo, pero siempre ubicada en la dimensión política. Hablar de la GIRH es admitir la intervención del entorno geofísico que da soporte a la sociedad, tomando en consideración siempre las necesidades y preferencias de ésta. Por ejemplo, si el control de las inundaciones es vital para la preservación de un estilo de vida, los procesos y las instituciones estarán orientados a cumplir ese objetivo. Tal es el caso de Holanda, cuyas políticas y ministerios están preocupados fundamentalmente por desarrollar infraestructuras hidráulicas de contención, en detrimento de la atención dada a las infraestructuras de trasvases de agua entre territorios, como en el caso español.

Apuntada la interdependencia entre objetivos sociales, democracia e instituciones, procede explorar distintas formas de organización institucional en respuesta a las demandas sociales. Si un sistema apela a la gestión sostenible, entendida como criterio absoluto para la



aplicación del paradigma de la GIRH, es suficiente que se organice institucionalmente mediante un órgano acucéntrico, regido por criterios técnico-burocráticos. En un modelo con una clara orientación finalista, donde la consecución del resultado prima sobre el procedimiento, se optará por un modelo de gestión lineal y jerárquico (Arias Maldonado, 2008). Por el contrario, en la dimensión abierta y política de la GIRH, la determinación de objetivos debe hacerse de forma coordinada entre la sociedad y el Estado, lo que hace que la organización institucional quede vinculada a la gestión de redes y a la gobernanza participativa. En un sistema de gobernanza estructurado en red, el modelo de organización debe estar abierto al abanico de las preferencias sociales: las instituciones y sus actuaciones tendrán que dar respuesta en cada momento a esas preferencias y crear los mecanismos institucionales necesarios para detectar las demandas y actuar en coherencia con las mismas. De los mecanismos de participación y de la calidad de éstos dependerá el equilibrio del sistema; de ahí que sea necesario el diseño de la política de aguas.

#### 1.4.2.3. La política de aguas

La política de aguas exige romper con la versión cerrada y objetivable de la GIRH; sólo así es posible defender objetivos compatibles con las decisiones democráticas. Como se ha indicado en el apartado anterior, la gestión integral no puede construirse de forma ajena a la sociedad y, por ello, no puede centrarse en el respeto al medio natural sino en las relaciones de la sociedad con el medio físico que le sirve de soporte.

Los principios de eficacia y de sostenibilidad que inspiran al GIRH deben definirse de forma abierta a la negociación y estar sometidos al consenso. Esto es, necesitan ser integrados en la política para resituar a la GIRH en la gobernanza y dar, así, una opción a la gobernanza participativa. No puede hacerse una política de aguas con objetivos predeterminados, puesto que la política quedaría reducida a una gestión técnica orientada a alcanzar un fin preconcebido. Como ya se expuso en el apartado anterior, hay tantas alternativas de gestión integral como territorios y sociedades. La elección entre las posibles alternativas debe realizarse por cauces democráticos mediante una política de aguas ejercida a través de las instituciones.

Lautze *et. al* (2011) afirman que la dirección del gobierno del agua es importante en sí misma y, por eso, el proceso de toma de decisiones no puede estar condicionado a un resultado prefijado e inevitable. Al contrario, la política es necesaria para concretar los objetivos de la GIRH adecuados a las exigencias de un contexto particular. Implementar de forma homogénea el paradigma de la GIRH sin tener en cuenta los condicionantes locales es una mala práctica de gobernanza que alienta la confrontación, puesto que la gestión del agua debe responder siempre a necesidades y preferencias de una sociedad concreta.

La interpretación finalista de la GIRH, esto es, su identificación con un desarrollo sostenible del agua estandarizado y equiparado a la gestión técnica, excluye toda dimensión política en asuntos de agua. Como consecuencia directa, desaparece la posibilidad de gestionar los conflictos que inevitablemente surgirán, puesto que no es posible realizar una alteración de la cuenca al margen de la sociedad que modifica el entorno, como pretende la GIRH.

En foros internacionales se está reconociendo el papel cada vez más importante



de la gobernanza del agua, hasta tal punto que se ha llegado a afirmar que el problema del agua no existe como problema de escasez sino como problema de gobierno. Si se identifica la crisis del agua con una crisis de gobernabilidad, como hace el segundo informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el mundo (Unesco, 2006), puede concluirse que dicho problema puede resolverse democráticamente. La politización del problema resitúa la técnica en la discusión de preferencias, es decir, en la arena de las negociaciones y consensos.

Muy distinta es la gestión del agua en España, donde predomina una concepción cerrada y finalista de la GIRH, que entiende el principio de sostenibilidad como un concepto cerrado al que meramente da una respuesta técnica. Como se verá en el apartado dedicado a la gobernanza del agua en el sistema institucional español según el Ministerio competente (epígrafe 2.4.2 en la página 105 del capítulo segundo), el gobierno del agua se identifica con la gestión de infraestructuras, con los servicios y capacidades que ofrecen las obras hidráulicas en el ámbito de una cuenca. Estas cuestiones tal y como ponen de manifiesto Lautze *et al.* (2011) no forman parte de la gobernanza del agua. Es por eso necesario que nuestro país defina una política de aguas que estructure la gobernanza o, de otra forma, no se superará la crisis del agua.

Concluyendo, la política de aguas necesita centrarse en la eficacia y la sostenibilidad de las relaciones socioambientales, y resituar a la GIRH en el contexto de la gobernanza del agua. Solamente si la viabilidad técnica y finalista no se antepone a una elección democrática, se podrá elaborar una GIRH que no sea ajena a las cuestiones políticas. La cuestión de si la política española ha superado este reto en el sistema actual se analiza en el apartado cuarto del capítulo segundo de este trabajo (epígrafe 2.4 Las Deficiencias del Sistema Español de Gestión del Agua).

#### 1.4.2.4. La calidad de la participación

La participación ciudadana en el gobierno del agua no tiene sentido en la interpretación cerrada de la GIRH. Efectivamente, como hacen Lautze *et al.* (2011), es menester cuestionarse por el grado de participación que puede admitir una planificación hidrológica si la explotación sostenible del recurso está predeterminada en la aplicación del paradigma de la GIRH. Arias Maldonado (2008: 187) responde a este tipo de pregunta de la siguiente manera: “las rigideces propias de la sociedad sostenible tecnocráticamente definida difícilmente dejarían espacios a la participación ciudadana: las certidumbres técnicas se opondría a las incertidumbres políticas”.

Por lo tanto, para compatibilizar la participación y el objetivo de explotación sostenible del recurso hídrico hay que interpretar el paradigma de la GIRH de forma abierta para que puede ser definido en cada situación de forma colectiva. Esta dirigencia colectiva en las sociedades democráticas actuales (caracterizadas por la descentralización, el dinamismo y, la complejidad) busca nuevas formas de diálogo entre el Estado y la sociedad en los procesos de gobernanza participativa. La forma de conseguir procesos de participación en la gestión del agua, es permitir a los ciudadanos cuestionar los objetivos de la GIRH y decidir sobre ellos. Una vez expuesta la viabilidad de los sistemas hídricos, por parte de la GIRH, la sociedad evaluará de-

mocráticamente las opciones más pertinentes. Por ello, hay que prestar atención a las distintas modalidades de participación para que se pueda hablar de gobernanza de calidad.

Cuando examinamos la dimensión social de la política del agua, hemos de distinguir entre la participación ciudadana y la colaboración ciudadana necesaria para el cumplimiento de normas y realización de objetivos. Esta última se ubica fuera de la política y por eso es compatible con una concepción cerrada de la GIRH en tanto que este enfoque cerrado de los principios de eficacia y sostenibilidad es irreconciliable con las decisiones democráticas. En este modelo, los ciudadanos no participan en la definición de los objetivos, aunque sí pueden hacerlo en la gestión del agua. Paradójicamente esta colaboración, al menos en el caso español, ha sido uno de los factores que ha impedido que la vieja gestión del agua evolucione hacia la nueva la política de aguas desarrollada en términos de gobernanza. Efectivamente, en el ámbito de la colaboración ciudadana, se sitúan las nuevas estrategias de interrelación entre las instituciones y los ciudadanos en materia de medio ambiente, como por ejemplo “las custodias de territorios”, que suponen la implicación de los propietarios y usuarios en la conservación de los recursos naturales. En el sector del agua esta colaboración se ha ejercido tradicionalmente desde posiciones impositivas, bien por ley o por la autoridad pública, en forma de limitaciones a la propiedad o servidumbres. En este sentido, la colaboración impuesta, aunque legítima a efectos de aportar seguridad jurídica, resta calidad a la participación pública que estructura la gobernanza si no hay mecanismos de reequilibrio del sistema. En el mismo sentido, las Comunidades de Usuarios (los regantes que comparten una toma de agua o concesión) en realidad gestionan el recurso hídrico previamente concedido por la Administración competente sin que ello tenga que suponer que han participado en la toma de decisión. La falsa presunción de identificar el cumplimiento del condicionado impuesto por la Administración en la concesión de agua con la facultad de decidir sobre el recurso, es la premisa en la que se ha basado la histórica colaboración en el sector del agua en España. A esta presunción se acoge el Ministerio (Magrama, 2014) para definir el sistema español como un sistema de gobernanza ejemplar, cuyo análisis histórico y actual se realiza en el capítulo segundo de este trabajo.

Una vez resituada la GIRH en la política de aguas, hay que explorar cómo queda articulada la participación. En este sentido, se analiza la diferente posición jurídica de la participación política convencional (derecho de sufragio activo y pasivo, derecho de asociación...) y la participación ciudadana en la política medioambiental (información, consulta, acceso a procedimientos, participación en la planificación...). La intensidad y calidad de la participación regulada es la que estructura la gobernanza. Esta participación ciudadana facilita el consenso y evita la confrontación. A través de la participación regulada de calidad se produce la interacción entre el Estado y sociedad en los procesos de gobernanza como una nueva forma de dirección. Si esta participación regulada no satisface el protagonismo que solicita la sociedad surge la protesta expresada en vías externas a los canales regulados para gestionar el conflicto.

En este sentido, la transparencia es un requisito de calidad de la participación ciudadana. El proceso decisorio de dirección de una sociedad no puede ser opaco, ni estar realizado a espaldas de los ciudadanos, porque pierde el apoyo social y provoca el desconcierto. Es por eso que las premisas de la gobernanza del agua son la apertura y la transparencia (Rogers and Hall,

2003) (Lautze *et al.*, 2011). De esta forma, los ciudadanos tienen un libre acceso a la información relativa a procedimientos, bases de datos, estrategias de planificación, etc. Esto legitima las decisiones conformadoras en la política de aguas y asegura también que las responsabilidades políticas en la gobernanza del agua sean mucho más nítidas. De esta forma, la transparencia se convierte en una práctica necesaria para el funcionamiento de las instituciones que se materializa a través del derecho de acceso a la información.

El derecho a la información y la obligación de proporcionarla tiene como objetivo último la integración de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El derecho a la información y la participación son, pues, interdependientes en los procesos de gobernanza, y forman parte del nuevo discurso político caracterizado por la responsabilidad y la transparencia (Razquin Lizarraga, 2005).

Ahora bien, la calidad en la participación no puede presuponer que el derecho de información se identifique con la participación. El hecho de estar informado de las decisiones no puede confundirse con el hecho de tomar parte en ellas, que es una cualidad fundamental en la gobernanza. La participación pierde calidad cuando se presupone que queda garantizada con el derecho a la información. Esta premisa aparece en los medios de participación regulada en política medioambiental y por ello la información y consulta son los mecanismos recurrentes utilizados en la regulación de los medios de participación. El sistema español de gestión de agua no trasciende este plano informativo y de consulta cuando institucionaliza los órganos con potestades en materia de agua. El sistema no cumple con el último objetivo de la información, que no es otro que la integración del ciudadano. Así, los órganos decisores son generalmente unipersonales y oficialistas, de modo que cuando aumenta la representación de usuarios y ciudadanos en los órganos, sus funciones quedan relegadas a la consulta.

Otro elemento de calidad en la participación es aportado por la Administración Pública. La calidad de los procesos de trabajo de la Administración es calidad de gobernanza (Aguilar, 2010). El ciudadano entra en contacto con el gobierno a través de las dinámicas de trabajo de las Administraciones. La organización, la diligencia en la prestación del servicio, la facilidad en el ejercicio de derechos, el uso de los tiempos, las resistencias al acceso ... son factores que afectan a la calidad de la participación. Los efectos pueden ser tan negativos como la ausencia de medios de participación, puesto que la deserción del ciudadano por desencanto es igual de nefasta que la exclusión del ciudadano del sistema. Por ello, un sistema de gobernanza del agua participativa requiere una Administración hídrica conectada con la realidad social a la que sirve, que sea próxima a la ciudadanía y que aporte canales para interactuar. Para ello tiene que apostar por la modernización en la gestión, simplificar trámites, reducir plazos y normalizar criterios técnicos para hacerlos operativos a nivel de una gestión participada.

Cuando la ciudadanía reclama mayor protagonismo en la resolución de problemas, la carencia de los instrumentos de calidad para canalizar la participación provoca que se utilicen vías externas a los canales regulados. La participación informal, la no regularizada o institucionalizada, conlleva movimientos sociales que toman parte en la definición de la política de aguas, y que, por ende, se configuran como agentes activos. No es exagerado afirmar que en muchas ocasiones la regulación de la participación tiene su origen en la confrontación y la protesta;

precisamente en la arena de la política medioambiental, frecuentemente, el cambio en la política viene dado desde la protesta social, esto demuestra las carencias de la participación regulada para integrar la sociedad como sujeto de gobierno. En este sentido, una participación regulada de mala calidad impide que el sistema se adapte a la sociedad a la que sirve de forma ordenada. En la confrontación, los actores implicados muestran diferentes fortalezas y medios, hecho que puede dar lugar a relaciones clientelares, de cooptación y supuestos en los que el interés público no prevalezca. Por ello, es necesario que los sistemas cuenten con canales de participación de calidad para conectar las preferencias sociales con las actividades de dirección.

#### **1.4.2.5. Participación normalizada o institucionalizada: los órganos colegiados**

Si la gobernanza representa una nueva forma de comunicación entre la sociedad y el Estado, cuanto más amplios sean los mecanismos y los canales para vehicular la relación, menor será la posibilidad de conflicto y mayor la de alcanzar consensos. La tendencia actual es normalizar o regular la participación en la política de medio ambiente, con el objeto de ofrecer mecanismos capaces de gestionar tensiones.

Por parte de los gobiernos, se ofrecen mecanismos de interacción para aliviar tensiones frente al protagonismo que solicita la sociedad. Son varios los factores que han contribuido a regular los procesos de participación. Por un lado, el aumento de la concienciación ecológica por parte de la sociedad ha provocado que se multipliquen los temas susceptibles de protesta (vertidos, protección de la naturaleza, ordenación del territorio, agua. . .) que los poderes públicos presten atención a estas movilizaciones ciudadanas. Por otro lado, hay que señalar la tensión permanente entre la tecnocracia y la política en materia medioambiental, que conlleva que las posturas más radicalizadas se dividan en una dirigencia tecnocrática o asamblearia. En este sentido, la participación regulada sirve como dispositivo de control de posturas tecnocráticas y para integrar movimientos sociales y ecologistas en el sistema. Es por ello que la participación regulada se entiende como un elemento de institucionalización de la protesta (Martínez Iglesias, 2008).

A nivel internacional, la regulación de la participación ciudadana ha sido incentivada de diferentes maneras. Un ejemplo es la *Convención sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales* (Convenio de Aarhus) de la Unión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). El Convenio de Aarhus fue adoptado el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) en el transcurso de la IV Conferencia Ministerial del “Medio Ambiente para Europa” y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. El objetivo del Convenio, cuyo ámbito de actuación excede el europeo, es “contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y bienestar” (art. 1).

Para ello, el Convenio garantiza el derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental, es decir, el derecho a oponerse a las acciones u omisiones públicas o privadas que vulneren las normas de medio ambiente. A pesar de estos objetivos ambiciosos, el Convenio ha recibido fuertes críticas por no regular parámetros ambientales deter-

minados (Ballesteros-Pinilla, 2010). Sin embargo, no hay que olvidar que supone un instrumento de regulación de la participación ciudadana como elemento de gobernanza, ya que los procesos no están subsumidos a un objetivo inamovible. Conviene recordar que los parámetros ambientales predeterminados son ajenos al tema de la gobernanza. Los medios de participación no pueden estar condicionados por objetivos, pues quedaría vacía de contenido la participación, lo que no implica que no existan contingentes de racionalidad técnica y científica que tengan que introducirse en el proceso participado.

El primer pilar del Convenio, el derecho a la información, se constituye en el presupuesto para poder ejercer los derechos de los otros dos pilares, si bien, el derecho a la información no garantiza ni presume la gobernanza participativa. Los Estados con sistemas democráticos reconocen el derecho al acceso a la información y legislan en este sentido. Además del reconocimiento legal, las nuevas tecnologías se ponen al servicio del cumplimiento de los compromisos firmados en Aarhus. Sin perjuicio de las evaluaciones que se pudieran realizar a la red de información, hay una serie de factores que son síntomas de buenas prácticas de gobernanza: las posibilidades que ofrece el acceso a datos hídricos, el hecho de elevar a exigencia legal del ciudadano respecto al Estado, la posibilidad de obtener información y la oportunidad de compartirla. Buena prueba de ello son, entre otros, los sistemas AQUASTAT (Global Information System on Water and Agricultura), WISER (Water Information System Europe), SIA<sup>16</sup> (Spanish Integrated Water Information System) (OCDE, 2011) aportan calidad a la participación y contribuyen, así, a la estructuración de la gobernanza.

Respecto al derecho a participar en los procesos de toma de decisiones de cualquier ciudadano en calidad de miembro de una comunidad, algunos estudios académicos distinguen entre consulta y participación. La primera se basa en el derecho a ser consultado previamente a la adopción de una decisión, lo que por supuesto no implica tomar parte en las decisiones de cada sistema de gestión de agua (ya sea autonómico, español o europeo). La consulta, que es entendida como una participación funcional, tiene un sentido menos amplio que el derecho a la información, puesto que (al contrario de lo que ocurre con la información medioambiental) requiere siempre la acreditación de un interés legítimo como condición indispensable para poder formar parte de la elaboración de planes, programas y disposiciones. Esto permite a las Administraciones modular la extensión del contenido del derecho a pesar del reconocimiento de la acción popular en asuntos medioambientales, a las organizaciones sin ánimo de lucro en determinadas condiciones.

La participación, que puede suponer un hecho diferencial para dar el salto cualitativo a una gobernanza ejercida desde las instituciones públicas, es de tipo orgánico e implica la incorporación de los ciudadanos a los órganos de la Administración. Una participación orgánica de calidad supone compartir el liderazgo en el diseño e implementación de la política y requiere órganos participados con capacidad de decisión. Sin embargo, en el sector del agua sus funciones quedan limitadas a la consulta previa sin facultad decisoria, y cuando aumenta esta capacidad disminuye la presencia de representación social.

<sup>16</sup>El Sistema Integrado de Información del Agua, SIA, recoge toda la información relacionada con el agua dentro de un sistema de información moderno, unitario y centralizado. En él se homogeneizan, integran y procesan grandes volúmenes de información, dotándoles de las características imprescindibles para su disponibilidad y por tanto para su aprovechamiento, análisis, seguimiento y divulgación.

Desde 1985, el Consejo Nacional del Agua es el órgano superior de consulta y de participación en el agua. Forman parte del mismo la Administración General del Estado, las CC. AA., los entes locales, los Organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales. El Consejo informa especialmente en materia de planificación. Así, informa preceptivamente del Plan Hidrológico Nacional y de los planes hidrológicos de cada demarcación, así como de los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en tanto que afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua. Asimismo, el Consejo informa de las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del dominio público hidráulico y de, aquellas cuestiones que pudieran serle consultadas por el Gobierno o por los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas. A todas luces, el Consejo no ha conseguido el equilibrio del sistema y buena prueba de ello es la conflictiva política de trasvases española y las reivindicaciones territoriales sobre el recurso. Por su parte, las CC. AA. con cuencas intracomunitarias tienden a emular la organización estatal. En Andalucía, desde 1995 hay un Consejo Andaluz del Agua, que se reivindica en la Ley de Aguas de Andalucía de 2010 pero siempre en su naturaleza de órgano de consulta y asesoramiento, ya que carece de capacidad de decisión.

Más allá de la participación orgánica con funciones de consulta, la participación ciudadana con capacidad de decisión no cuenta ni con una teoría para garantizarla, ni con un conocimiento cierto sobre la dinámica de su funcionamiento, ni tampoco con instituciones para asegurar su calidad (Aguilar, 10). Ante esta falta de teoría procede sistematizar y consolidar modelos de consensos, ya que la democracia participativa requiere de órganos que la estructuren y no puede consistir en meras movilizaciones espontáneas.

El sector oficial del agua en España aporta años de experiencia de interacción con los usuarios en la gestión de recursos, de la que son ejemplo las comunidades de regantes. Estas formas de participación ciudadana están incorporadas a las estructuras administrativas en las que se delegan las funciones asumidas por el Estado mediante mecanismos de autorregulación. Las Comunidades de Usuarios que las conforman redactan sus propias ordenanzas y reglamentos de funcionamiento, que son visados por la Administración. Pero estas vías resultan a menudo insuficientes, pues se quedan en la gestión. Por el contrario, en los órganos de decisión en materia de agua, cuando son participados, proliferan los representantes oficiales, frente a los usuarios o a la representación social, lo que disminuye la calidad de la participación como elemento de gobernanza.

A menudo, las instituciones públicas tienen la tentación de reducir la participación en pro del control. Por ello, los órganos decisores son unipersonales y están organizados jerárquicamente respecto al Ministerio competente, como ocurre en el sistema español, que cuenta con un Presidente del Organismo de cuenca y un Ministerio competente. Las instituciones públicas españolas se perciben con facultades para encontrar posiciones de equilibrio de forma

autosuficiente y aislada de la sociedad que dirigen. Esta dinámica de trabajo es opuesta a la seguida en las prácticas de gobernanza, cuyos órganos de decisión debieran estar abiertos a una numerosa representación social, lo que en realidad es algo bastante positivo, pues, tal y como expresa Putman (1993), “cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común.” De otra forma, se corre el riesgo de no incluir a nuevos usuarios para hacer más operativo el órgano de decisión, lo que puede desviar los consensos hacia intereses partidarios y vaciar la función del órgano decisor (Toonen, 2011).

En una política de aguas consensuada en redes de trabajo, en la que se practique la participación orgánica, los Consejos del Agua son los constructores de la gobernanza del agua, puesto que proporcionan la oportunidad de organizar los debates de forma territorial (municipio, provincia, región, país), de forma horizontal (agricultura, pesca, protección ambiental, turismo, industria, urbanismo) y de forma temporal. Tanto estos Consejos como los Comités de Gestión (ver epígrafe 3.4.3 del capítulo tercero) son el mejor baluarte con el que pueden contar los Gobiernos para evitar la excesiva estandarización en la política del agua, que se impone desde el exterior por diversas vías: los mercados, las multinacionales del sector y presiones globales (Toonen, 2011). Es por eso que los órganos participados deberían ser potenciados desde las instituciones oficiales, en un acto de coherencia con la reivindicación que se hace desde esas instancias del derecho a la información y participación.

### 1.4.3. La Unión Europea, el agua y la participación

#### 1.4.3.1. El método europeo

La esencia del proyecto integrador de la UE es renegociar un nuevo orden institucional en la región (Toonen, 2011). Surge como respuesta a un proceso de globalización en entornos cada vez más complejos, inciertos y dinámicos, cuyas instituciones públicas están cada vez más desbordadas y cuyos ciudadanos son cada vez más activos y reivindicativos.

En un contexto tan desafiante, Europa ha promovido de forma casi experimental nuevas formas de dirección de la sociedad, en una estructura de trabajo reticular y de estilo multinivel (Biondo, 2012). Es lo que se conoce como *el método europeo*, que garantiza la diversidad, la eficacia y la equidad en un complejo sistema de toma de decisiones y de elaboración de políticas. La UE se organiza en un original sistema institucional que pretende lograr un difícil equilibrio entre la defensa del interés general (representado por la Comisión), la representación democrática europea (el Parlamento) y nacional (el Consejo), y el Tribunal de Justicia, que actúa como garante del Estado de Derecho.

En el sistema europeo no existe una correspondencia entre poderes e instituciones, lo que le ha acarreado críticas por falta de legitimidad<sup>17</sup> y por déficit democrático. Todavía no se ha hallado una fórmula exitosa para incorporar las demandas sociales en el proceso de elaboración de las políticas públicas europeas (Mayntz, 2001). Como resultado, determinados

<sup>17</sup>Los problemas de legitimidad se resumen en la paradoja de que si un país con instituciones análogas a las de la UE pidiese entrar en la Unión sería rechazado por no ser democrático (Archibugi, 2005).



grupos de presión, principalmente los Gobiernos de los Estados miembros y ciertas organizaciones de intereses supranacionales, se han apoderado de la agenda europea.

Teniendo como principal objetivo recuperar legitimidad y hacer más visible la rendición de cuentas ante los ciudadanos, que perciben una Unión Europea muy lejana a sus intereses, la Comisión se propuso la apertura del proceso de elaboración de las políticas europeas. Su objetivo es hacerlas más accesibles, inclusivas, eficaces y transparentes (Natera, 2004), mediante la reforma de la gobernanza, entendida como el conjunto de “normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a escala europea desde el punto de vista de la apertura, la participación, la eficacia y la coherencia” (COM, 2001). En el *Libro Blanco sobre la gobernanza*<sup>18</sup>, la Comisión intenta el diseño de un modelo de participación de los actores implicados en los procesos de toma de decisiones acorde con los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Este ideario es incorporado al proyecto europeo a través de una gobernanza multinivel conformada por gobiernos locales, regionales, nacionales y supranacionales, así como por agentes implicados y en este contexto se estructura la política europea del agua, mediante la implementación de la Directiva Marco del Agua.

#### 1.4.3.2. La participación en la Directiva Marco del Agua

*El Libro Blanco de la gobernanza* no es el único compromiso de la UE con la participación pública como elemento legitimador de las decisiones políticas en materia medioambiental. Como ya se señaló previamente, el mismo propósito es compartido por el Convenio de Aarhus, que fue ratificado en 2005 y que cuenta con un importante antecedente: la DMA, publicada en el año 2000. El punto 14 del preámbulo de esta última hace una alusión directa a la participación pública:

El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios.

La norma citada supone un punto de inflexión en la política comunitaria de aguas por su carácter aglutinador y muy especialmente porque se centra en los planteamientos organizativos del agua (la planificación hidrológica) y porque hace especial hincapié en la regulación del proceso mediante la participación ciudadana.

La DMA es una apuesta de largo recorrido. La fijación de objetivos y la planificación hidrológica no se agotan con la aprobación de los correspondientes planes, sino que son procesos recurrentes sometidos a una periodicidad de seis años<sup>19</sup>. Este hecho justifica la necesidad de incorporar al proceso la nueva dimensión de la gobernanza europea recogida en el *Libro Blanco* y valorar si la planificación es un ideal democrático capaz de convertirse en el instrumento de una

<sup>18</sup>El Libro Blanco sobre la gobernanza de fecha 25 de julio de 2001 (DOCE de 12/10/2001). Conviene recordar que los Libros Blancos de la Comisión son documentos que contienen propuestas de acción de la UE en un campo específico. A veces constituyen una continuación de los libros verdes, cuyo objetivo es iniciar un proceso de consultas a escala europea.

<sup>19</sup>Los planes hidrológicos vigentes corresponden al primer periodo de planificación 2009-2015. En la actualidad se está inmerso en el segundo periodo de planificación 2016-2021.



política de aguas más legitimada o si constituye meramente una huera consigna. Para esclarecer esta disquisición, habremos de considerar el papel de los nuevos actores en el proceso así como la prevalencia de las viejas políticas anteriores a la Directiva.

En el caso español, las Administraciones (el Estado y las CC. AA.) se han dedicado tradicionalmente a acaparar competencias sobre las aguas y despreciar la verdadera dimensión participativa del proceso de planificación. Esto se ha justificado mediante la invocación de normas y prácticas anteriores a la DMA. Especialmente relevantes han sido la Ley de Aguas de 1985 y el modelo de gestión participada del agua ejercida por las viejas Confederaciones Hidrográficas, que actuaban como instituciones promotoras y constructoras de obra hidráulica en torno al plan de infraestructuras de regulación del correspondiente río.

Sin embargo, este modelo se está transformando. Si tradicionalmente en España sólo los usuarios (principalmente los de los ámbitos agrícolas e hidroeléctricos) han tenido una vinculación directa con la gestión del agua, la DMA abre el proceso de planificación a la sociedad en general. Para ello, establece tres niveles o grados de participación: la información, la consulta y la participación activa. El primero de ellos, que es el nivel más básico de participación, consiste en permitir el acceso a la información y su difusión activa. El segundo, la consulta, permite reaccionar ante las propuestas de la Administración. Si bien es menos intensa que la participación activa, esta última permite involucrar a un espectro más amplio de ciudadanos (Espluga *et al.*, 2011). Por último, la participación activa pretende una democratización del proceso mediante la invitación a los agentes interesados a contribuir a la elaboración de un plan.

#### **1.4.3.3. La Directiva Marco del Agua y la planificación en España: un análisis del antes y el después**

Desde la aprobación de la Directiva Marco, el plan hidrológico de la demarcación es la herramienta para alcanzar el objetivo de calidad de las masas de agua de la demarcación en la ordenación del aprovechamiento del recurso. Antes del proceso de elaboración de cada plan, la Directiva obligó a los Estados a especificar las demarcaciones hidrográficas dentro de su territorio, lo que va a delimitar el ámbito de la participación; y a designar la autoridad responsable de la demarcación, lo que la convierte en la promotora del proceso de participación pública. La Directiva también implica directamente a los Estados miembros en el fomento de “la participación activa de todas las partes interesadas en la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos...”. Es decir, la Directiva fija unas garantías de información y consulta, y fomenta el nivel de participación activa.

Al igual que la Directiva, los protocolos y las guías de trabajo publicadas para ayudar a los Estados también incluyen numerosos detalles sobre el proceso de planificación. Así, describen de modo prolijo cuestiones como el acceso a la información, la difusión de ésta y la participación activa en la elaboración del plan. Con respecto a la última cuestión, la participación puede describirse como el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones, en un proceso de comunicación bidireccional entre los promotores, los implicados y todas las partes que muestren interés (Espluga y Subirats, 2008). Lo dispuesto en la Directiva y las referencias al Convenio de Aarhus abren el proceso de planificación al público en general en los tres niveles de participación

reconocidos por la Directiva. De esta forma, la información deberá estar a disposición de todo el mundo en todo momento, pues el acceso a los datos supone la implicación del público en general, que tiene la oportunidad de reaccionar a las propuestas de la Administración.

Una vez descritos los principales puntos del proceso participativo en la planificación hidrológica, conviene cotejar el proceso de elaboración de los planes surgidos al amparo de la Ley española de Aguas de 1985 y los llevados a cabo tras la publicación de la Directiva, correspondientes al periodo de planificación 2009–2015. Podremos entonces comprobar cómo ha aumentado la calidad de participación ciudadana con respecto a los procesos de elaboración del plan de cuenca al amparo de lo dispuesto en la normativa europea. Ello evidencia las carencias del anterior sistema español también en la principal función en la gestión del agua: la planificación hidrológica.

Una importante innovación del sistema español de gestión del agua en la Ley de 1985 fue la contemplación de la planificación hidrológica como requisito imprescindible para todas las actuaciones en la cuenca, pero no es hasta quince años después, en 1998, cuando se consigue la ordenación hidráulica de España mediante la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca. Habrá que esperar aún otros tres años para que por fin se elabore el Plan Hidrológico Nacional (PHN)<sup>20</sup>, que es el instrumento de ordenación del agua de rango superior y ámbito nacional y, cuyo cometido es coordinar los diferentes planes de cuenca y solucionar los problemas que no pudieron ser solucionados en el ámbito de cuenca. El tiempo transcurrido deja intuir la falta de liderazgo de la Administración, así como las dificultades de la confección de los planes, como bien muestra que en el supuesto del PHN se registraron más de 96.000 alegaciones diferentes para su examen por el Consejo Nacional del Agua. El proceso fue calificado por algunos autores como un hito en participación pública en problemáticas hídricas, tanto por el número de personas que presentaron alegaciones como por la intensidad de la discusión y por la expectativas sociales creadas con la aprobación del Plan Nacional (López Piñero, 2006). El esfuerzo fue loable pero el proceso participativo desarrollado en los planes de 1998 no se corresponde con los llevados a cabo al amparo de la Directiva. Los primeros se desarrollan bajo la tutela y control de la Administración con la intención de realizar una consulta sin carácter vinculante, lo que mantiene a los ciudadanos alejados de la toma de decisiones final. La consulta de la Directiva está complementada con el fomento de la participación activa y se encuentra más enfocada hacia la implicación directa del público con el objeto de aprender de las observaciones, experiencias e ideas de los interesados. Por lo tanto, va más allá de lo que puede suponer un trámite administrativo de consulta en un procedimiento tecnocrático.

Respecto al objetivo de los planes vigentes en 1998, se buscaba la ordenación de la utilidad del agua y la mejor satisfacción de las demandas de agua, mediante la economización de su empleo y el racionamiento de sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Mientras que en la planificación aprobada en 1998 el interés estaba en la satisfacción de las demandas, en los planes redactados una vez aprobada la Directiva, el objetivo es la calidad de las masas de agua de la demarcación.

---

<sup>20</sup>Los Planes Hidrológicos de cuenca fueron aprobados mediante Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio; la Ley 10/2001, de 5 de julio, aprueba el Plan Hidrológico Nacional, la versión vigente ha sufrido severas modificaciones respecto a la redacción originaria.

Por último, respecto al ámbito territorial los procesos de planificación en el año 1998 se correspondían con la delimitación de las cuencas intercomunitarias: Norte I, Norte II, Norte III, Duero, Tajo, Guadiana I, Guadiana II, Guadalquivir, Sur, Segura, Júcar y Ebro. En el supuesto de la Cuenca Hidrográfica del Sur, desde 1987 su delimitación territorial se corresponde exclusivamente con el territorio andaluz. Mediante el Real Decreto 650/1987 de 8 de mayo, se excluye de su ámbito la Rambla de Canales (Murcia), lo que posibilita su transferencia a la Comunidad Autónoma andaluza. Sin embargo ésta no se materializa hasta el año 2005, por lo que el plan hidrológico de 1998 se elabora por la CHS como ente adscrito a la Administración del Estado. En realidad, las cuencas internas catalanas fueron las únicas cuya planificación se elaboró por una Administración distinta a la estatal.

El ámbito territorial es el primer elemento que diferencia sustancialmente la planificación antes y después de la Directiva Marco. De una elaboración caracterizada por un proceso homogéneo y monolítico, controlado por la Administración del Estado como principal actor, se pasa a un periodo caracterizado por la provisionalidad y la incertidumbre que generan los cambios en los ámbitos territoriales. En este nuevo periodo de planificación, se evoluciona de la organización por cuencas de la anterior Ley del 85 a la organización por demarcación a la que obliga la Directiva, incorporada al derecho español mediante la Ley 62/2003. Aunque el ámbito territorial de las demarcaciones españolas se concreta finalmente en el Real Decreto 125/2007 de 2 de febrero, todavía hoy no ha culminado el proceso de transferencias del Estado a las CC. AA. con cuencas intracomunitarias no traspasadas. Tal es el caso de la adscripción provisional de las cuencas no traspasadas de la DH del Júcar, conforme se reconoce en la Disposición Transitoria segunda del RD 125/2007.

Los cambios más importantes acaecidos durante este primer periodo de planificación después de la Directiva afectan a la demarcación hidrográfica del Miño-Limia (renombrada DH Miño-Sil) y a las expectativas generadas por el nuevo Estatuto Autonómico andaluz respecto al traspaso de la demarcación del Guadalquivir, así como la asunción por parte de las diferentes CC. AA. de la administración de sus respectivas cuencas internas (Espluga y Subirats, 2007).

Consecuentemente, los ámbitos de participación han sufrido alteraciones a medida que se modificaban las demarcaciones territoriales, con el resultado de que han visto reducido su tamaño. Se distingue ahora entre cuencas intercomunitarias (Cantábrico, Ebro, Duero, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Miño-Sil, Segura, Tajo); cuencas intracomunitarias (Guadalete-Barbate, Tinto-Odiel-Piedras, cuencas mediterráneas, costa de Galicia, Islas Canarias, Islas Baleares, cuencas internas del País Vasco y de Cataluña); y, por último, en las demarcaciones intracomunitarias, se ha reducido el ámbito de participación a nivel de subcuencas (por ejemplo en Cataluña y País Vasco). La reducción del ámbito de participación ha mejorado la intensidad y eficacia de los procesos participativos pero a su vez ha incrementado la incertidumbre de cómo integrar los resultados de la participación practicada en niveles inferiores (subcuencas) en el plan elaborado a nivel de demarcación (Espluga et al., 2011).

En cuanto a la dinámica de los procesos de participación en España, hay notables diferencias entre el periodo anterior a la implantación de la Directiva y el posterior. Antes de ésta, la participación era funcional y estaba coordinada directamente por el Ministerio de

Medio Ambiente, que actuaba al amparo de la Ley de Aguas 1985. Se trataba, a su vez, de una participación orgánica, estructurada dentro de la Administración a través de los Consejos del Agua de cada cuenca y de la Comisión del Gobierno de la Junta de Aguas en el caso de las cuencas internas catalanas.

La Ley de 1985 definía los Consejos del Agua como órganos específicos de planificación aparte de los órganos de gobierno (la Junta de Gobierno y el Presidente) y aparte también de los órganos de gestión (Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras). Su función era elevar al Gobierno el correspondiente plan, lo que lo convierte en un órgano de deliberación relativo a la ordenación de las aguas más que un órgano de participación. Estaba compuesto por cargos oficiales de la Administración (con reducida representación de las CC. AA.) y por un número muy limitado de usuarios.

Las características de los procesos participativos en el primer periodo de planificación después de la Directiva están expuestas en las conclusiones de los estudios preliminares del trabajo de investigación *Democracia deliberativa y política de aguas: experiencias de participación en el contexto de la DMA* (Espluga et al., 2011). Aquí se afirma que la información pública y la consulta están muy extendidas en todas las demarcaciones, aunque se necesitan mejoras en diferentes campos. En concreto, habría que revisar las actualizaciones; la síntesis y la facilitación de la manejabilidad de los datos; y el cronograma de trabajo, ya que los procesos de consulta comienzan con retraso, con lo que se reduce el tiempo disponible para la aprobación de los planes.

Las conclusiones del estudio recomiendan procesos organizados en una dinámica *bottom-up*, caracterizada por: una mayor implicación de los actores más representativos de los territorios; una metodología flexible adaptada a cada contexto social; claridad en los objetivos; un mayor margen de actuación temporal; una delimitación nítida de los roles de los participantes. Para conseguir estos objetivos, se precisan una serie de cambios. En primer lugar, es menester terminar con los canales paralelos de comunicación de los que se valen los usuarios tradicionales en detrimento de otros interesados. En segundo lugar, hay que conectar el proceso de planificación con otros procesos participativos llevados a cabo en los mismos ámbitos, puesto que esto permitiría el enriquecimiento mutuo y revalorizaría la participación. En tercer lugar, la planificación hidrológica debiera convertirse en una demanda dentro de la agenda sistémica, de forma que las instituciones que le den forma pública contribuyan a la mejora de las masas de aguas.

En conclusión, deben introducirse cambios estructurales, especialmente en las Administraciones competentes en materia de agua, para romper definitivamente con dinámicas viciadas, arraigadas en un viejo sistema muy alejado de la gobernanza participativa a la que aspira la Directiva marco. Aun así, es indudable que con la DMA ha aumentado la calidad en los procesos de participación con respecto a los planes de 1998. Mientras que éstos se centran en la ordenación del recurso entre los actores con intereses pseudomonopolizados sobre la planificación para conseguir la mejor satisfacción de las demandas, la DMA tiene como objetivo la calidad de las masas de agua e implica a la sociedad en la persecución de tal fin.

### 1.4.4. La participación en el sistema español de gestión del agua

#### 1.4.4.1. Formas de participación

España, ratificó el 15 de diciembre de 2004 el Convenio de Aarhus, por el que se compromete con la participación ciudadana en la elaboración de políticas medioambientales. En adelante, las leyes que se irán creando necesitarán servir de soporte a los tres pilares del convenio; a saber: la información, la participación y el acceso a la justicia. Estos tres pilares constituyen la denominada participación regulada, complementaria de la desarrollada en los clásicos procesos electorales. Los medios de participación política convencional (derecho de sufragio activo y pasivo, derecho de reunión, de asociación. . . ) gozan de la protección de los derechos fundamentales. Por el contrario, los medios de participación activa que aportan calidad a la gobernanza participativa quedan al amparo del artículo 105 de la Constitución española, y por tanto no llegan a tener el nivel de protección que se otorga a la participación política convencional.

Esta configuración jurídica del sistema español de participación política, junto con una escasa cultura de participación activa de calidad y un compromiso cívico débil en la defensa de intereses públicos colectivos más allá de los intereses directos, no han permitido optimizar las ventajas que suponen la firma del Convenio de Aarhus o la Directiva Marco del Agua.

Desafortunadamente, en el sistema español la participación ciudadana queda mayormente restringida a trámites procedimentales dentro de los procesos de toma de decisiones que se llevan a cabo en las Administraciones, en lugar de configurarse como un instrumento de transformación social (Blanco y Gomá, 2002). Es por eso que en muchos casos se convierte la participación en un medio para legitimar decisiones tecnocráticas en las que no tiene cabida por definición una participación ciudadana activa. En este sentido, se ha pervertido el espíritu del Convenio de Aarhus.

A menudo, de las leyes españolas formuladas a partir de la firma de este Convenio se hace una lectura procedimental de la participación ciudadana poco abierta a la dirigencia colectiva y con tendencia a ser interpretada de forma tecnocrática. Tal es el caso de la Ley 27/2006, de derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aprobada a partir de los compromisos del Convenio de Aarhus, formula dos modelos de participación ciudadana: la *participación funcional*, en la que el ciudadano actúa desde fuera de la Administración y pretende la colaboración en la toma de decisiones; y la *participación orgánica*, en la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la Administración.

Los niveles de participación en materia medioambiental en España están representados en el cuadro número 1.9. Para su elaboración, se ha tomado como referencia la clasificación que se empieza a manejar en los foros académicos (Font, 2001), basada en la distinción entre *información*, *consulta*, *decisión*, *co-decisión* y *autogestión*. Se trata de las mismas modalidades de participación referenciadas en la DMA en los términos de información, consulta y participación activa. En este cuadro (1.9) se ha introducido una modificación en el modelo para situar a la información y la consulta en el mismo cuadrante o nivel de participación.

Con objeto de explicar la gráfica, conviene no olvidar que el Gobierno y los órganos competentes de la Administración son los únicos capaces de dar forma pública a la decisión

Cuadro 1.9: Modalidades de participación en el sector del agua.

No dan forma pública a la decisión	Participación proactiva		Dan forma pública a la participación
	<b>Cuadrante A</b>	<b>Cuadrante C</b>	
	Colaboración (zonas de policía y servidumbre) Información y consulta	Autogestión	
	<b>Cuadrante B</b>	<b>Cuadrante D</b>	
	Órgano consultivo	Órgano decisor	
Participación reactiva			

Fuente: propia.

resultante de un proceso de interacción en la red de actores que configura una política pública (Aguilar, 2010). En esta línea, en todo proceso participativo relativo a la gestión del agua, es el poder público el que tiene que hacer suyo lo aportado por los ciudadanos para que adquiera valor vinculante mediante un acto administrativo, una orden, un decreto o una ley.

Estos principios nos ayudan a entender la gráfica, que se compone de los elementos que se exponen a continuación.

En el cuadrante A se colocan los instrumentos de participación ciudadana no incluidos en la estructura orgánica de la Administración y sin capacidad para dar forma pública a la decisión. Se incluyen aquí el derecho de acceso a la información y el derecho a una consulta; es decir, la participación funcional. Ambos derechos, que son presupuestos de la participación activa, constituyen instrumentos que no se estructuran a través de órganos en la Administración y que no conllevan una responsabilidad de los resultados. El ejercicio de los mismos requiere la iniciativa ciudadana, esto es, una conducta proactiva para el ejercicio del derecho, como puede ser la búsqueda o demanda de información, la presentación de alegaciones, o la participación en la elaboración de planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente. La contrapartida del derecho se encuentra en la obligación de las Administraciones a la difusión de la información, que se realiza a través de sitios *webs*, conferencias, reuniones informativas e instrumentos, como por ejemplo la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM)<sup>21</sup>.

El gran inconveniente de la información y la consulta es el efecto desincentivador que pueden llegar a tener si no se consigue una respuesta de calidad por parte de la Administra-

<sup>21</sup>La Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM) tiene como objeto la integración, normalización y difusión de toda la información sobre el medio ambiente andaluz.

ción. A ello pueden conducir la complejidad técnica de la información, la falta de actualización, o el hecho de que no esté suficientemente desagregada (por ejemplo en la planificación hidrológica, por sistemas de explotación o subcuencas). Esto puede tener como consecuencia en el proceso de planificación hidrológica, por ejemplo, que no se implique el público en general, sino solamente los usuarios titulares de concesiones administrativas que permiten un uso privativo del recurso público (Espluga *et al.*, 2011). Para evitar esto, en la primera etapa de planificación hidrológica (2009-2015) después de la aprobación de la Directiva Marco en Andalucía se realizaron interesantes prácticas de buena gobernanza, como los “jurados ciudadanos” para aportar calidad en la participación y con ello implicar a la sociedad, como se verá en el apartado siguiente.

En este cuadrante A de la participación, es decir, en el perímetro externo de la estructura institucional, se sitúan las figuras que incentivan una colaboración de los ciudadanos en los asuntos propios de las Administraciones. Entre ellas podemos identificar la limitación del derecho de propiedad con objeto de proteger los cauces de los ríos; los incentivos hacia prácticas conservacionistas (las tarifas de aguas progresivas, los incentivos a la modernización de los regadíos, o los acuerdos de reducciones de consumo)... etc. En estas acciones se lleva a cabo un proceso de participación resiliente del Estado (Administración) y la sociedad, un acople que aporta comodidad a las obligaciones de los ciudadanos con el Estado.

En este sentido se puede hacer una comparación entre el enfoque de la colaboración en el sector del agua en España sometido a las inercias de una política tradicional centrada en la obra hidráulica y la nueva tendencia inclusiva de la colaboración en otros sectores medioambientales, desarrollada al amparo de los nuevos enfoques de gobernanza participativa. En la normativa de agua se regulan las zonas de protección de servidumbre y policía<sup>22</sup> de los cauces públicos, auténticas restricciones a la propiedad privada en las que cualquier actuación requiere el conocimiento o autorización del Organismo de cuenca. Asimismo, se regula una serie de servidumbres legales para ordenar las relaciones entre predios vecinos. Por ejemplo, el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Aguas señala que los Organismos de cuenca tienen el poder de imponer sus decisiones. El artículo 47 del Texto Refundido, por su parte, establece ni “el dueño del predio inferior puede hacer obras que impidan ésta servidumbre ni el del superior obras que la agraven”. Por el contrario, la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de la propiedad privada se involucra en estrategias o acuerdos de “custodia del territorio”, que implican a los propietarios y usuarios en la conservación de los recursos naturales, culturales y paisajísticos.

En el cuadrante B se colocan los instrumentos de participación ciudadana incluidos en la estructura orgánica de la Administración y sin capacidad para dar forma pública a la decisión. Se trata de los órganos colegiados con funciones eminentemente consultivas, por ejemplo el Consejo Asesor de Medio Ambiente o el Consejo Nacional del Agua (órganos consultivos), e incluso los Consejos del Agua de cada cuenca a los que les falta empuje y dinamismo para liderar procesos participativos. Esto se debe a que en ocasiones no se fomentan sus funciones desde la Administración, meramente consultivas o deliberativas y no se genera en su seno el debate con la fortaleza de condicionar ninguna decisión con forma pública. En la mayoría de los casos su labor es residual y está burocratizada como un trámite a cumplir bajo aperebimiento de una

<sup>22</sup>Artículo 6.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas regula la zona de servidumbre y zona de policía.



disposición normativa. En este sentido, la tarea de los órganos es calificada como participación reactiva, puesto que su iniciativa es nula o muy limitada. Esa falta de iniciativa y protagonismo en el sector del agua ha tenido como consecuencia una falta de coordinación con otros órganos de la misma Administración hídrica, con órganos que respondan a la gestión en otras temáticas, e incluso con Consejos del Agua de otras cuencas. A este respecto, hay que recordar la naturaleza interdisciplinaria de la planificación hidrológica, que es un proceso que va a afectar a la agricultura, a la ordenación del territorio, a la energía... Además, su actuación se desarrolla en un ámbito territorial que no se corresponde con la tradicional división provincial o regional, lo que aumenta la complejidad de la coordinación.

El Consejo del Agua de la demarcación, según la normativa de agua del Estado es un buen ejemplo de la participación orgánica descrita. En la norma no se reconoce como órgano de gobierno sino de participación y planificación, con la función de fomentar la información, consulta y participación activa en la planificación hidrológica. La representación de los usuarios en este Consejo no se eleva por encima del mínimo establecido por la ley (el tercio del total de los vocales), lo que se traduce en un déficit de representación social. A ello se suma la falta de información de ciertos actores implicados en estos procesos, ya que no cuentan con los canales informales de comunicación con la Administración utilizados por los intereses tradicionales. Todo ello actúa en detrimento de los sectores menos familiarizados con los contenidos técnicos de la planificación hidrológica. Desde los Consejos del Agua se debiera materializar la interpretación abierta de la GIRH, fijando los objetivos de sostenibilidad en el aprovechamiento del agua. Tendrían que constituirse en un instrumento para el diálogo entre la sociedad y el Estado en la política de aguas, a nivel de cada cuenca en los correspondientes Consejos, y a nivel nacional en el Consejo Nacional del Agua. Sin embargo, en el sistema vigente no se encuentran suficientemente fomentados para constituirse en auténticos parlamentos del agua.

En el cuadrante C se sitúan los instrumentos de participación ciudadana incluidos en la estructura orgánica de la Administración que dan forma pública a la decisión. Tal es el caso de la codecisión, en la que la participación activa conlleva asumir responsabilidades respecto a los resultados y la autogestión, en la que la decisión se encuentra en manos de los afectados. En este orden de cosas, se podría tener la tentación de colocar en este cuadrante a las Comunidades de Usuarios<sup>23</sup> como ejemplo de autogestión. Puesto que las comunidades son incorporadas a la estructura de la Administración, tienen carácter de corporaciones de derecho público. Buena prueba de ello es que sus decisiones son recurribles en vía administrativa y que además son beneficiarias de las servidumbres que exijan sus aprovechamientos y el cumplimiento de sus fines (artículo 83 del Texto Refundido de la Ley de Aguas). Sin embargo, no deciden en materia de agua, dado que son una mera delegación en la gestión de la concesión que otorga el órgano decisor. La decisión con fuerza pública corresponde exclusivamente a los órganos públicos.

En el cuadrante D se sitúan los instrumentos de participación ciudadana incluidos en la estructura orgánica de la Administración con capacidad para dar forma pública a la decisión, es decir, los órganos de gobierno. En el sector del agua, concretamente en los Organismos de cuenca, son órganos de gobierno la Junta de Gobierno y el Presidente. La Junta es un órgano

<sup>23</sup>El capítulo IV del Título IV del Texto Refundido de la Ley de Aguas se titula *De las comunidades de usuarios*



colegiado en el que no consta representación social, aunque sí hay representantes de los usuarios, que siempre están en minoría respecto a la representación oficial. Ahora bien, las funciones de concesión y autorización sobre el dominio público hidráulico y el núcleo duro de las decisiones en materia de agua recaen en el Presidente, elegido por el Consejo de Ministros.

Se califica como participación reactiva debido a que la naturaleza de las funciones que se atribuyen a los órganos de decisión participados, al menos en el sector del agua, dejan, en su mayor parte, la iniciativa a la Presidencia del Organismo de cuenca, convirtiendo a la Junta de Gobierno en un órgano secundario respecto a la figura del Presidente.

La clasificación expuesta se refiere a la capacidad para generar una acción de gobierno vinculante en relación con la iniciativa para su ejercicio. Así, la situación óptima para la gobernanza participativa sería contar con los órganos con representación social y de usuarios estructurados en la Administración (participación orgánica) y con facultades de decisión. Sin embargo, la situación actual no es óptima y, por ello, surgen movimientos sociales que alientan la protesta como medio para canalizar los conflictos. Los mecanismos de participación regulada son insuficientes, lo que incita al activismo a favor de las causas medioambientales. Un buen ejemplo de ello son los movimientos ciudadanos en pro y en contra de los trasvases surgidos en los últimos años en la política de aguas española. No hay que desdeñar su papel, pues realizan una importante función de concienciación cívica, mediante la búsqueda de nuevas fórmulas para la organización social y su influencia en la agenda política. Cada vez se encuentran más estructuradas, como es el caso de la Nueva Cultura del Agua (ver epígrafe 2.3.2 del capítulo segundo).

#### 1.4.4.2. Un ensayo de integrar la participación: el Pacto Andaluz por el Agua.

La política de aguas española viene marcada en los últimos años por el activismo social. El movimiento de oposición al Plan Hidrológico Nacional aprobado en el año 2001, en el que se contemplaba una política de trasvases y un centenar de presas nuevas, motivó que movimientos sociales como la Plataforma en Defensa del Ebro y un sector del mundo científico y académico aunaran esfuerzos bajo el lema “por una nueva cultura del agua”, con el objeto de tener una oportunidad de cambio en la dirección de la política (ver epígrafe 2.3.2 del capítulo segundo). El mismo discurso ha sido utilizado en la oposición al trasvase Júcar-Vinalopó, en cuyo caso la filosofía de la nueva cultura del agua se alió con los regantes de la zona que veían peligrar su suministro en beneficio del desarrollo urbanístico que se pretendía con el trasvase. La otra cara de la moneda se encuentra en los territorios destinatarios de las aguas a trasvasar, especialmente el levante español, también movilizado pero esta vez a favor de los trasvases. En todos estos casos, se actúa e interactúa buscando vías más allá de las reguladas, por considerarlas estrechas e insuficientes (Martínez *et al.*, 2008).

La introducción de este tipo de debate en los procesos participados regulados sería una forma de aliviar las tensiones y encontrar puntos de equilibrio. Ahora bien, ello no puede restar capacidad de confrontación ni llevar a una línea muerta o neutralizar procesos reivindicativos. En este sentido, la participación regulada puede quedar vacía de contenido si se instrumentaliza para legitimar posiciones gubernamentales o como elemento para institucionalizar la protesta.

En Andalucía este contexto de revalorización de la participación regulada sirvió para poner en marcha debates más allá de la planificación relacionados con la política de aguas. Gracias a ello, se vivió una oportunidad de cambio con ocasión de los traspasos de aprovechamientos y servicios de las cuencas mediterráneas y atlánticas a la Junta de Andalucía. La Administración andaluza lideró una apuesta por comenzar de cero en la política de aguas y el punto de arranque se colocó en el mandato del Parlamento de Andalucía por el que se insta al Consejo de Gobierno a la promoción de un acuerdo político y social para el marco normativo de la gestión del ciclo del agua<sup>24</sup>.

La iniciativa resultó en el Acuerdo Andaluz por el Agua, avalado para su aprobación por el Consejo Andaluz del Agua, máximo órgano de consulta y participación social en materia de aguas en Andalucía, en su reunión de 5 de diciembre de 2008. Dicho acuerdo fue firmado públicamente por los agentes socioeconómicos (más de 80) el 3 de febrero de 2009, lo que se tradujo en un intento de canalizar las demandas sociales en una participación regulada y orgánica.

El texto programático contaba con noventa y siete medidas en torno a cinco ideas básicas: la gestión comprometida con las generaciones futuras; el uso sostenible y con garantía de agua; una administración hidráulica moderna y eficaz; una participación activa de la sociedad; y un nuevo régimen económico y financiero para un uso responsable de los recursos hídricos. Al Acuerdo le siguió la aprobación de un marco legal: la Ley de Aguas de Andalucía (Ley 9/10, de 30 de julio). En este contexto se experimentó con novedosas formas de participación en el proceso de planificación, “los jurados ciudadanos”, como técnica para explorar la opinión de grupos de personas seleccionadas aleatoriamente, en representación del público en general y no como representantes de intereses sectoriales<sup>25</sup>.

Una vez casi agotado el horizonte de la firma del Acuerdo establecido para el 2015, no se han cubierto las expectativas. Un incipiente y prometedor comienzo ha sido ahogado por la inercia de un sistema español dividido en cuencas estancos (intercomunitarias e intracomunitarias) que requieren más esfuerzos y habilidad para elaborar una nueva política de aguas andaluza (ver epígrafes 3.4.3.5 y 3.4.3.6 del capítulo tercero).

---

<sup>24</sup>Punto 1.1 de la Resolución del Parlamento de Andalucía, de 14 de mayo de 2007.

<sup>25</sup>Véase el informe de resultados del Instituto de Estudios Sociales Avanzados E-1023 *Jurados Ciudadanos sobre el Agua*.

## Capítulo 2

# LA CONCEPCIÓN DEL AGUA Y SU PROYECCIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA

En este capítulo se analizan los condicionantes geográficos y temporales de la gestión del agua. Además, se sostiene que ésta necesita satisfacer diferentes intereses sociales de un modo ecuánime y, a la vez, tener presente una serie de factores culturales. Es por eso que se defiende la tesis de que la política de aguas debe resituarse en la cultura del agua, desde donde se realizan los procesos de cambio necesarios para asumir los retos del presente y futuro.

En los últimos cien años, la percepción de cómo debe funcionar el sistema español de gestión del agua ha experimentado cambios sustanciales. A principios del siglo XX existía una concepción del agua como fundamento del modelo productivo, que propició el auge de la construcción de una importante infraestructura hidráulica. En el presente siglo se ha tomado conciencia de la necesidad de un cambio de paradigma, lo que ha sido propiciado por el despertar de la conciencia ecológica, los criterios de sostenibilidad y la visualización del impacto medioambiental de las obras hidráulicas. El sistema hídrico de antaño se revela ahora agotado, debido a los conflictos por el agua entre los distintos territorios, los desfases del sistema para implantar la Directiva Marco y la controvertida definición del Plan Hidrológico Nacional. Con el objeto de conseguir una mejora de la situación, ciertos movimientos sociales como la Nueva Cultura del Agua proponen una concepción del agua como activo social y una ética de los usos del agua que debe asumir la sociedad.

El presente del sistema español se caracteriza por su resistencia al cambio. El asentamiento de la vieja política hidráulica organizada por cuencas y el reconocimiento de la planificación hidrológica como elemento de ordenación previo a la aprobación de la Directiva

Marco europea han favorecido una política continuista. De esta forma, se han ignorado las verdaderas implicaciones que debería traer consigo la demarcación hidrográfica como nuevo referente territorial y se ha relegado a un segundo plano el carácter medioambiental de la Directiva.

Desde el punto de vista institucional, la Confederación, en calidad de único organismo periférico del Estado para la gestión del agua, ha sido reinventada sucesivamente a lo largo de la historia de la política de aguas a merced de los cambios efectuados por el sistema hasta perder su identidad. Su falta de capacidad para adaptarse a la organización territorial autonómica la convierte en el último bastión de poder estatal en el Estado de las Autonomías. Como carece de liderazgo para instaurar una concepción del agua como recurso natural, ha sufrido un aislamiento dentro de los poderes encargados de gestionar el agua.

El futuro del sistema español pasa por asumir los conceptos de GIRH; gobernanza de calidad, gobernanza multinivel; y participación social, activa y estructurada en órganos de decisión. Es necesario superar la óptica fragmentada en cuencas intracomunitarias e intercomunitarias avalada por el Tribunal Constitucional en una sentencia de 1988, cuando todavía no se utilizaban conceptos como sostenibilidad, gestión integral de los recursos hídricos, o planificación participada, imprescindibles todos ellos para entender una política hidráulica del siglo XXI. La gestión del agua basada en la división territorial por cuencas, merecedora de un premio a la innovación a principios del siglo XX, es obsoleta y tiene que ser renovada en la nueva organización territorial del Estado. Las cuencas no pueden ser sometidas a fronteras políticas que determinen competencias. En otras palabras, los intereses que afectan a las aguas que discurren por una sola Comunidad Autónoma no dejan de tener interés estatal.

## 2.1. TIEMPOS DE CAMBIO

De lo argumentado hasta ahora, puede concluirse que la gobernanza del agua es un proceso no lineal que abarca la totalidad de instituciones y relaciones en las acciones de gobierno reflejo del sistema político y su entorno (Pierre y Peters, 2000). Está caracterizada por un dinamismo que busca una mejora constante del sistema y por un equilibrio garante de la pacífica coexistencia de los usuarios implicados. Para conseguir el objetivo mencionado, los límites de las demandas de unos actores quedan determinados por la presión de las demandas de los otros, sin poner nunca en peligro la sostenibilidad de los sistemas hídricos naturales.

La coexistencia equilibrada de los diferentes intereses sociales presentes en el agua no puede asegurar la ausencia de conflicto. Por eso, es imprescindible tener establecidos mecanismos para gestionarlos y resolverlos de forma coordinada. La satisfacción de la demanda no se puede conseguir exclusivamente mediante avances en la racionalización del recurso: también hay que atender a la realidad social en la que se desenvuelven los actos de los individuos y organizaciones con el fin de evitar el desgobierno y la fijación de las confrontaciones.

Aunque la capacidad de construir eficaces infraestructuras hidráulicas contribuye al bienestar social y al equilibrio del sistema, nunca pueden desdeñarse las implicaciones sociales, culturales, ambientales y económicas de la gestión del agua dentro de la comunidad afectada. En todo momento hay que tomar en consideración el coste que la sociedad está dispuesta a

pagar a cambio de poder disfrutar de determinado nivel de disponibilidad del recurso. Ésta es la dimensión cultural del agua en la que se tiene que producir todo desarrollo hídrico. Si se prescinde de ella, habrá un incremento preocupante de conflictos, por mucho que aumente la disponibilidad del recurso. A este respecto resulta provechoso analizar la historia del lugar cuya agua se va a gestionar y reflexionar sobre las experiencias pasadas para evitar errores. Se ayudará así a construir una cultura del agua sobre la que asentar un desarrollo hídrico que contribuya al equilibrio del sistema (Vargas, 2000).

Si la historia nos sirve para extraer conocimiento práctico de la experiencia, la gobernanza proporciona los procesos para gestionar las tensiones y las inseguridades de una realidad compleja y en constante cambio. En este sentido, puede hablarse de la gobernanza como un arte (Martínez, 2014) o, tal y como hace la Nueva Cultura del Agua, como una ética capaz de transformar las relaciones sociales en torno a los usos del agua y de la naturaleza en general. Se trata de tendencias que intentan trascender los enfoques técnicos o administrativos y defender el valor socio-cultural del agua. De este modo, se consigue superar la visión reduccionista del agua como mera sustancia explotable.

La mejora de la gobernanza del agua procede, a menudo, del análisis exhaustivo de la propia experiencia o de la experiencia de otros (Barzelay, 2007). Si una práctica es efectiva en un lugar, antes de ser transferida a otra comunidad, es menester examinar los modelos culturales y sociales dominantes en el nuevo destino donde pretende reproducirse. El objetivo no es lograr una réplica exacta, sino extrapolar aquellas prácticas que puedan ser útiles en un contexto diferente, teniendo presente que no se van a conseguir exactamente los mismos resultados observados en el lugar de origen de la práctica.

La experiencia ajena tiene que ser investigada minuciosamente a efectos de comprender la lógica de su funcionamiento. En primer lugar, se busca una explicación causal de los factores concretos que conducen al resultado observado. Sólo posteriormente, se procede a examinar qué elementos de la gobernanza del agua pueden ser extrapolados a otro contexto para solucionar los problemas allí presentes. Se trata de construir desde la presunción de que las circunstancias sociales propias y ajenas son distintas. Aunque con ello no se garantiza el éxito, sí se permite un avance en los esfuerzos para la elaboración de soluciones propias (Barzelay, 2007).

La mejora de la experiencia propia, mediante el análisis de la historia (propia o ajena) y el examen de reconocidos ejemplos de buenas prácticas, requiere entender la realidad social de la comunidad. En cada momento y lugar hay una determinada concepción social del agua, una cultura del agua desde la que se construye una política y un sistema de gestión acorde con esa política. Desde esta perspectiva deben someterse a consideración los modelos heredados, resultado de concepciones del agua distintas a las que actualmente cabe entender como adecuadas y correctas.

La gobernanza requiere de síntesis y sinergias (Aguilar, 2010). En ella deben confluir el Estado y la sociedad, la política y la cultura. Por un lado, la política configura las estrategias y métodos que conducen a los acuerdos necesarios para el equilibrio del sistema. Por otro, la cultura aporta los valores a las prácticas de gobernanza desde los que procede propiciar los

procesos de cambio (Vargas, 2000).

Si en los capítulos anteriores se resituó el concepto de gestión integral de los recursos hídricos en la política, ahora se resitúa la política en la cultura como expresión de una civilización en un momento y un espacio concretos. Las ciudades, los distritos y las regiones están desplazando a los países en los foros internacionales que investigan y estructuran la gestión de los recursos naturales. Este nuevo protagonismo, que forma parte de los procesos de gobernanza, hace que sea necesario reorganizar las instituciones para incluir nuevos participantes, es decir, distintas culturas del agua. A nivel internacional se empieza a cambiar de interlocutores, puesto que no se trata tanto de llegar a acuerdos entre países sino de llegar a acuerdos entre poblaciones que comparten los cauces de los ríos. Se comienza a hablar de interdependencias a diferentes niveles, en detrimento de conceptos como las injerencias en los asuntos internos de un país. Ya no son suficientes los compromisos adquiridos por los Estados o que éstos los hagan valer en su organización interna: ahora es necesario generalizar prácticas de buen gobierno locales, en muchos casos tradicionales, y concretar programas políticos con visiones globales.

La relación entre el agua y la cultura se evidencia por ejemplo en la historia de los países del Istmo Centroamericano (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), que está condicionada desde su origen por los criterios de asignación de derechos del recurso como una merced del Rey de España. Dicho modelo rompió con las particularidades de los sistemas establecidos por los habitantes indígenas y su visión del agua gestionada mediante prácticas tradicionales. Todos los países del istmo, excepto Belice, han compartido un modelo similar de gestión del agua, basado en la legislación de aguas española de 1879. Ese marco legal era el que servía para identificar los pocos actores que dominaban el sector: los grupos que de esta forma lograban satisfacer individualmente sus necesidades hídricas (Colom de Morán, 2002: 135) o los tecnócratas que sistemáticamente tendían a ceder ante presiones de intereses internacionales.

En este contexto, se intentó modernizar en varias ocasiones el sector del agua en la zona. Estos intentos fracasaron, sin embargo, debido a la ausencia de una visión integral de los recursos hídricos en el contexto económico, cultural, social y político de cada país. Así, los cambios importantes en la gestión del agua en el Istmo Centroamericano no llegaron a producirse hasta que se dejó de lado la herencia española y se aprobó un plan de carácter regional: el Plan de Acción para el Manejo Integrado de Agua en el Istmo Centroamericano (PACADIRH), que está en sintonía con las reconocidas prácticas de gobernanza del agua. En 1993, tuvo lugar la iniciativa del Parlamento Centroamericano (PARALCEN) para la modernización del sector del agua; y en 1994, la rúbrica de la Carta Centroamericana del Agua y la organización del Taller sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano. Posteriormente, en junio de 1999, se configuró en Managua el acuerdo para el PACADIRH. Este Plan, y la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) durante la Cumbre Ecológica de Managua en 1994, vinieron a configurar un escenario nuevo que supera las concepciones decimonónicas de la gestión del agua inspirada originariamente en criterios coloniales españoles.

El nuevo marco creado permite un alineamiento con la nueva actitud hacia el agua que se configura en el ámbito internacional. Así, el PACADIRH establece que la política de aguas

necesita desarrollarse según los siguientes principios: la consideración del acceso al agua como derecho humano; la promoción del interés público y social en equilibrio con la garantía de los derechos individuales; la participación organizada de los usuarios en la administración del agua: la solidaridad del Estado como principio rector de las Administraciones; la descentralización y delegación de funciones y presupuesto a gobiernos locales y asociaciones de usuarios; y la cuenca hidrográfica como la unidad ideal de administración. Todos estos elementos tienen en común el reconocimiento del valor social y ambiental del agua, que debe estar por encima de cualquier otra consideración.

También en España desde los años 90 se ha intentado instaurar un cambio de política hidráulica desde un enfoque cultural. En esta línea, el movimiento Nueva Cultura del Agua pretende ir más allá de “una apelación al uso eficiente y responsable del recurso” (Martínez *et al.*, 2008: 557). Ciertamente, las nuevas metas socio-culturales para el futuro del agua y las estrategias que permitan conseguirla pasan por una reflexión acerca de nuestra propia experiencia y acerca de los procesos de aprendizaje sobre la experiencia ajena. Sólo así se puede generar el conocimiento que permita rediseñar proyectos, conocer los errores para corregirlos o detectar los cambios en las concepciones del agua con objeto de introducir las nuevas percepciones y volver a nivelar el sistema. En este sentido, en busca de una posibilidad de cambio, resulta conveniente analizar la historia del agua en España, que ha estado marcada principalmente por tres elementos: la obra hidráulica; la falta de una entidad propia del agua; y el modelo gestor, articulado mediante el liderazgo de las Confederaciones Hidrográficas y Organismos de cuenca en calidad de instituciones de gobierno del agua en las distintas cuencas.

## 2.2. LA HISTORIA DE LA OBRA HIDRÁULICA EN ESPAÑA

### 2.2.1. El despertar de la obra hidráulica

A finales del siglo XIX los avances en el desarrollo social y cultural en una sociedad eminentemente agrícola se identificaban con la capacidad técnica de convertir los terrenos de secano en terrenos de regadío y, por tanto, el progreso pasaba por el fomento y construcción de la obra hidráulica que permitía el ansiado cambio. La lucha incesante contra la escasez del recurso puso el foco de atención en facilitar el acceso al mismo, tarea que promovió el Estado con la financiación pública de la obra hidráulica. A largo plazo, este modelo acarreó grandes problemas, ya que el mayor consumo acrecentó el déficit del recurso, lo que trajo consecuencias nefastas con respecto a la sostenibilidad de la explotación del recurso (Naredo, 2006). En lo que constituye una manifestación de la *paradoja de Jevons*<sup>1</sup>, la política de aguas centrada en la obra hidráulica ha pasado de ser la solución del pasado a ser el problema del presente.

A finales del siglo XIX en la cuenca del Ebro se regaban 236.000 hectáreas. Una

<sup>1</sup>La paradoja de Jevons postula que “aumentar la eficiencia disminuye el consumo instantáneo pero incrementa el uso del modelo lo que provoca un incremento del consumo global”. Es decir, que “a medida que el perfeccionamiento tecnológico aumenta la eficiencia con la que se usa un recurso, es más probable un aumento del consumo de dicho recurso que una disminución” (Blake, 2005).

vez puesta en marcha la política de fomento de obras por parte del Estado, en 1943 casi se duplicaron las hectáreas de regadío, ascendiendo a 420.000; y a principios del siglo XXI la superficie de regadío con derecho de concesión asciende a 783.9000 hectáreas. Si se quiere tomar como referencia los embalses, la regulación del río a principios del siglo XX prácticamente era inexistente, ya que sus aguas fluían por el cauce natural, pero a finales del siglo se contabilizaban 152 embalses, que representan una capacidad de almacenamiento de 7.700 hectómetros cúbicos (Cuadrat, 2006).

La identificación histórica de riqueza y obra hidráulica fomentada por el Estado es la apuesta de la política regeneracionista de la época y tiene nombre propio: el de Joaquín Costa. Después de la crisis económica de 1890, en el contexto de la pérdida de las últimas colonias españolas, el Regeneracionismo defendía la transformación del país mediante la apuesta por la revolución agrícola y por el aprovechamiento de las corrientes en la producción de energía para la industria. El objetivo era transformar el panorama de la agricultura latifundista de secano en cultivos intensivos de regadío, con el fin de potenciar las pequeñas explotaciones de propietarios agrícolas y ganaderos. Para ello se pretendía la transformación física del país mediante la expansión de las zonas de regadío gracias a la construcción de embalses, canales y poblados de asentamiento en los nuevos terrenos revalorizados por la llegada del agua, lo que supuso una profunda transformación del modelo productivo y social del país.

La prosperidad del país dependía de la capacidad de transformación física del entorno mediante grandes obras de infraestructuras, puesto que éstas podían propiciar el cambio del modelo productivo, así como de la política agrícola y energética. Por eso, el Estado adoptó el rol de promotor-constructor. En esta línea, aprobó en 1902 el Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos con sucesivas actualizaciones hasta 1922, y creó el marco normativo acorde con la política de fomento, como por ejemplo la Ley de Grandes Regadíos de 1911 o la Ley de Riegos del Alto Aragón de 7 de enero de 1915. De esta manera, estructuró un sistema institucional en torno a la obra hidráulica.

En aquella época, la política hidráulica pretendía convertirse en la clave para una reforma agraria que cambiase los cultivos extensivos del cereal por cultivos intensivos hortofrutícolas y por praderas de pastos para la ganadería. La construcción de embalses, pantanos y canales pretendía cambiar la fisonomía del país y con ello contribuir a la reforma social, multiplicando las parcelas dedicadas a la agricultura intensiva y fomentando asentamientos para jornaleros. De ahí que la obra hidráulica abarcase no sólo la construcción de una infraestructura sino la transformación de la zona de regadío. En otras palabras, afectaba a cuestiones como el asentamiento de poblaciones, la construcción de poblados y de vías de comunicación, el arbitraje de sistemas financieros y comerciales para la salida de los productos agrícolas, y también el asentamiento de un sistema social. En resumidas cuentas, efectuaba una especie de colonización de la nueva zona.

Por tanto, la política hidráulica nació al servicio de intereses económicos, especialmente agrícolas, pero también hidroeléctricos. Joaquín Costa consideraba la política hidráulica como:



una locución trópica, especie de sinécdoque que expresa en cifra toda la política económica que cumple seguir a la Nación para redimirse... es una expresión sublimada de la política agraria y, generalizando más, de la política económica de la nación (Fanlo Loras, 1996: 83).

La construcción del embalse de Montejaque, en 1923, es una muestra del desaforado interés por el cambio físico del país a través de la construcción de una infraestructura hidráulica, en este caso dentro de los límites de la demarcación hidrográfica de las cuencas andaluzas que vierten al Mediterráneo. El objetivo de la infraestructura era el aprovechamiento hidroeléctrico mediante la creación de un salto en el río Guadiaro, en el término de Benaolán (situado en la provincia de Málaga), para lo cual se pretendía aprovechar el caudal constante del río Guadarez y regularizar su régimen mediante un embalse situado en el término de Montejaque.

La Gaceta de Madrid número 307 de 3 de noviembre de 1923 publicó la declaración de interés público de la obra a efectos de la expropiación forzosa y la correspondiente imposición de servidumbres legales. En ella se evidencian las características permeables del terreno sobre el que se tiene que asentar el embalse, hecho que podía impedir el objetivo de regulación del río y, por tanto, el aprovechamiento hidroeléctrico. En estas circunstancias, las autoridades locales de la época mostraron su rechazo, alegando los perjuicios que causaría al erario municipal la disminución de ingresos por los terrenos inundados. Los vecinos afectados se opusieron a la obra alegando diversos motivos, entre los que destacaban: el aislamiento de fincas, que obligaba “a dar un rodeo para ir a labrarlas, encareciendo su explotación”; y la privación de la posibilidad de “abreviar a los ganados en las aguas del río, derecho que viene disfrutando desde tiempo inmemorial”.

En la resolución publicada en la Gaceta de Madrid por la Dirección General de Obras Públicas (Ministerio de Fomento), la Administración reprochaba la protesta local e identificaba en su contestación los intereses de la sociedad peticionaria con los propios de la Administración en los siguientes términos:

Resultando que contesta a todas las reclamaciones la Sociedad (eléctrica) peticionaria, empezando por protestar de que el Ayuntamiento de Montejaque diga que se trata de pretensiones lucrativas de una Empresa que sólo atiende a su particular conveniencia, quitando a su proyecto el carácter de pública utilidad que tiene aprovechar fuerzas naturales corrigiendo el régimen de los ríos, pues así lo reconoce el Estado, que también la acomete (Gaceta de Madrid número 307, de 7 de noviembre 1923).

La Administración de la época motivaba su resolución definitiva en la memoria-informe del ingeniero adscrito a la División Hidráulica del Sur de España, que lo definía como:

un detenidísimo y documentado estudio, desarrollado con gran inteligencia y conocimiento de la materia acerca de la constitución geológica del antes y después de un minucioso examen de esta parte del proyecto y del procedimiento propuesto (por la empresa) para la impermeabilización de la parte permeable del vaso... (Gaceta de Madrid número 307, de 7 de noviembre 1923).

En la actualidad, el embalse de Montejaque no se computa como recurso hídrico en el Plan Hidrológico de las cuencas mediterráneas andaluzas, es decir, el embalse no es operativo. Dicha situación es un fiel reflejo de la realidad de la época, en la que la creación de infraestructura legitimada por la inercia de la tecnocracia transformadora del país era más importante que los criterios económicos locales y sociales.

En la actualidad todavía queda mucho de la dependencia entre la política agraria y la hídrica. Los intereses de la política agraria supeditan las medidas a adoptar en la política de aguas, hasta el punto de condicionar la elaboración de los planes hidrológicos de las demarcaciones, cuando debiera ser al contrario. La supervivencia de la pequeña explotación se debe al apoyo de las políticas europeas y al cultivo intensivista del regadío, lo que hace difícil una estrategia en materia de agua que haga compatible los objetivos agrícolas y los ambientales propios de la política de aguas.

La política de modernizaciones de regadío en España se ha justificado aludiendo a su supuesto ahorro de agua; si bien, en términos absolutos, implica un aumento del consumo de agua, dando lugar a la paradoja de Jevons. La razón fundamental es que no se disminuyen los volúmenes de agua autorizados por concesión. A pesar de lograr reducir las pérdidas de agua, se intensifican los cultivos, lo que a veces puede traer como consecuencia el aumento en la extensión de la zona regada. En realidad, la modernización de los regadíos es una medida que complementa el viejo modelo de desarrollo rural centrado en el regadío y la agroindustria. La dependencia del agua se sigue solventando desde la tecnología, sin que se estimulen alternativas que pongan en valor el agua como recurso finito. Traducido a cifras, los Planes Hidrológicos vigentes prevén más de 720 000 hectáreas de regadío para el 2027, lo que significa que en la programación de desarrollo rural 2014–2015 se contempla la posibilidad de financiar nuevos regadíos (WWF, 2015).

En concreto, los estudios de productividad de los regadíos andaluces concluyen que es necesario reformar el regadío andaluz. Hay que introducir parámetros económicos en la gestión del agua para lograr un uso eficiente y mayor producción con menor consumo, ya que el crecimiento de los regadíos limita la garantía de satisfacción de las demandas de riego (Corominas, 2011). La competitividad de las explotaciones no puede depender más de las políticas de subvenciones al agua o a la producción. Es necesario admitir que si bien hay sectores de riego que son productivos, como los hortofrutícolas y los subtropicales, todos ellos necesitan aumentar su eficiencia con técnicas de selección y comercialización. Por su parte, hay cultivos mucho más ineficientes, como el del arroz, que conllevan un elevado consumo de agua que deberían revisarse profundamente.

### **2.2.2. La necesidad de resituar las obras hidráulicas en la nueva concepción del agua**

Como es posible aprender de la experiencia de otras gobernanzas de aguas, conviene analizar lo ocurrido en California en los últimos años de la década de los 70. Después de casi un siglo de promoción de los grandes proyectos de obra hidráulica, en los que incluso se sugirió traer el agua de Canadá, en la actualidad se ha reconocido que la política de fomento de obra de antaño

respondía en muchos casos a los intereses de las constructoras e inmobiliarias que pretendían la revalorización de terrenos. La detracción de la inversión pública permitió un cambio de política de demanda hacia la economía del agua, se flexibilizaron las transferencias de derechos entre los usuarios y se potenciaron medidas como los Bancos de agua. Todo ello resultó en un espectacular ahorro y eficiencia en los usos (Naredo, 2006).

Tal éxito podría animar a aplicar el modelo californiano a España. Sin embargo, previamente debería hacerse un análisis exhaustivo del contexto social y la realidad hídrica californianas para averiguar si las mismas medidas funcionarían en el ámbito español. Aunque los criterios de eficiencia y de rentabilidad medioambiental permiten legalmente flexibilizar los títulos concesionales, la práctica demuestra que cualquier modificación impuesta por parte del Estado es objeto de conflicto. De hecho, en España el sistema de concesiones es prácticamente inalterable, puesto que nunca se ha llevado a cabo un proceso serio de revisión de concesiones.

Por lo tanto, la concesión se ha transformado prácticamente en un derecho casi equiparable a la propiedad; es más, en muchos casos ni siquiera están formalizados los títulos que amparan los derechos de riego, por lo que se hace imprescindible generar medidas de clarificación y de inculcación de disciplina. Consecuentemente, el primer paso para aventurarse en una transferencia de experiencias como la californiana sería habilitar un marco regulador en las circunstancias vigentes que facilitara la imposición de orden no sólo en el inventario de las concesiones, sino en el resto de puntos débiles del sistema español. Entre ellos cabrían mencionar el desgobierno de las aguas subterráneas, los vertidos ilegales, el escaso margen de los derechos de cesión e intercambios entre los diferentes usos, y la tensión entre el principio de recuperación de costes y los derechos adquiridos de las concesiones. Tales reformas deberían hacerse sin perjuicio de la problemática institucional y territorial que presenta la política hídrica en España.

Pero no sólo serían necesarios cambios de tipo jurídico para promover en España una transformación equiparable a la aplicada en su momento en California. También habría que conseguir un cambio de las mentalidades. Para efectuarlo, habría que prescindir de la histórica división de la España húmeda y la España seca o, lo que es lo mismo, la división de las cuencas en excedentarias y deficitarias (Naredo, 2006). En su lugar, habría que equilibrar el sistema ajustando modelos de producción.

La calificación de una cuenca como excedentaria y susceptible de ser prestamista de agua no sólo depende de factores técnicos, sino también de intereses socio-económicos. El problema hídrico no se puede reducir al problema técnico de llevar el agua de un territorio a otro: también debe considerar la conveniencia del uso del agua en un territorio u otro (Naredo, 2006).

La política hidráulica ha experimentado cambios desde principios del siglo XX. En la actualidad se aplican nuevas fórmulas en la materialización de la obra hidráulica, tanto en la ejecución como en la financiación abierta al sector privado. Se imponen nuevos retos en materia de transporte de agua, almacenamiento, distribución y calidad de agua. Incluso se reconocen las necesidades de usos distintos al riego e industrial. Pese a estos cambios, el sector sigue estando dominado por los mismos actores y la misma actitud hacia el agua.

Esa vieja actitud solía denominarse *política hidráulica*, entendida como el plantea-

miento de búsqueda de recursos para satisfacer las crecientes demandas a las que tiene que dar respuesta el aparato institucional, el Estado, facilitando la promoción de la obra hidráulica, ya sea a iniciativa propia o privada. Frente a dicha terminología, actualmente prefiere hablarse de *política de aguas*, con la idea de incorporar nuevos actores y nuevas estrategias: los usuarios del sector turístico, industrial y de abastecimiento, las organizaciones ecologistas, las asociaciones de consumidores y las universidades. A pesar de todo, la filosofía, las reglas y los actores que ejercen el dominio del sector siguen siendo los mismos.

Una manifestación de la pervivencia de esa antigua filosofía la encontramos en las declaraciones relativamente recientes del Presidente de la Comunidad General de Regantes del canal de Aragón y Cataluña, D. José Luis Pérez González, en el año 2002:

Definir y concretar esas infraestructuras, es decir la oferta, es la parte que corresponde al Estado, oídos todos los interesados a través de los órganos de participación y representación que prevé nuestro ordenamiento jurídico, tales como la Asamblea de Usuarios, el Consejo del Agua de las cuencas y el Nacional, etc. El conseguir el equilibrio o su máxima aproximación, entre oferta (con obras acorde a su contexto socioeconómico y cultural) y demanda, (en la que deben contemplarse la pluralidad de utilidades de recurso en cada circunstancia histórica), es la finalidad última de la política hidráulica, o actualmente, política del agua (Pérez González, 2002: 537).

Estas palabras expresan un enfoque que debe formar parte del pasado. Estoy de acuerdo con lo expresado respecto a que la necesidad de adoptar una postura de equilibrio, pero discrepo en los medios propuestos para conseguirlo. Los usuarios tienen que ocuparse de la demanda y el Estado de la oferta. En términos de gobernanza, el aparato institucional se tiene que encargar de establecer los órganos, los procesos y los cauces para llegar a consensos.

## 2.3. EL CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN ASOCIADO A UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA

### 2.3.1. El cambio de modelo

Resituarse la gestión del agua en un enfoque cultural no es una tarea fácil. Requiere tiempo y empeño, especialmente cuando se parte de una política de aguas centrada en la obra hidráulica como símbolo y adalid de prosperidad. Más tiempo aún para que el cambio cultural, reflejo de nuevos valores en la sociedad, quede plasmado en el sistema de gestión, en el marco legal que lo regula y en las instituciones que conocen de la materia.

Según se ha referido más arriba, desde finales del siglo XIX se gestó la concepción material del agua como medio hacia una sociedad moderna. Joaquín Costa lo expresaba desde posturas regeneracionistas que aspiraban a desafricanizar España y a europeizar el país. En esta línea de pensamiento, la ciencia se hace predominante y el agua pierde su identidad material. Se concede un protagonismo absoluto a la tecnología, que es la que permite convertir las superficies de secano en regadío y la fuerza motriz de las aguas en energía. Todo ello dará paso a una incipiente industria y a extensiones agrícolas de regadío símbolos de bienestar y prosperidad. El

acento de la gestión del agua se coloca en las construcciones para regular flujos e intervenir en volúmenes (embalses, canales, saltos. . .). Por su parte, el protagonismo en el sector lo adquieren aquellos actores con capacidad de realizar las modernas infraestructuras, puestas al servicio de los intereses de los agricultores propietarios de terrenos que pasarán a ser de regadíos y del sector industrial, especialmente las hidroeléctricas.

La herramienta utilizada para el desarrollo de la política hidráulica será la subvención, que es muy exitosa en el sector hidroeléctrico pero no con respecto a las infraestructuras de riego. En este último caso, la amortización de la obra requiere plazos largos poco atractivos para la inversión privada. Ello, junto a la resistencia al cambio de política por parte de los latifundios de secano y el fracaso del regeneracionismo, dará lugar a la creación de un órgano en la estructura del Estado encargado de la construcción de las obras hidráulicas y de la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos: las Confederaciones Sindicales.

Constituidas en 1926 como organismos bajo la tutela y ayuda del Estado, poseen una personalidad jurídica propia pero están entroncadas en la estructura administrativa del Estado. El reconocimiento institucional de esta nueva estructura tiene por objeto vencer las resistencias al cambio de modelo y poner bajo la tutela del Estado, en su nuevo rol de constructor, las tradicionales formas de autogestión de riegos de propietarios agrícolas. Un ejemplo de éstas serían las comunidades de riegos que componen el Tribunal de la Aguas de la Vega Valenciana y que cuentan con más de mil años de antigüedad (Del Campo, 2002: 510).

El modelo de gestión del agua sujeto a la tecnología y al servicio de determinados intereses (principalmente usos agrarios e hidroeléctricos) permanecerá vigente durante todo el siglo XX. Hay que esperar a los años 70 para que tengan lugar los primeros síntomas de contestación al modelo con motivo del II Plan de Desarrollo (1972-1975), en el que se contempla la construcción de los embalses de Lumbier y Campo (río Ebro). Los pueblos afectados protagonizaron movilizaciones en contra de las infraestructuras, en las que latía de fondo el conflicto entre territorios de Aragón y Cataluña (Cuadrat, 2006). En realidad, la crisis del modelo respondía a la detracción de la inversión pública en la obra hidráulica, a la insostenibilidad de la política de subvención de los usos del agua, y a la muy incipiente consideración de los aspectos ambientales, tales como el impacto de las obras en los paisajes.

Entre los factores que propician el cambio de modelo destacan el despertar de la conciencia ecológica, los nuevos conceptos que se forjan como “desarrollo sostenible” desde su aparición en el informe Brundtland en 1989, el objetivo de la gestión sostenible de los recursos y la estructuración de una política ambiental como respuesta a las nuevas demandas sociales que ya no identifican las infraestructuras con progreso en términos absolutos, puesto que toda obra tiene un coste social y medioambiental. Todos estos elementos configuran una nueva concepción del agua que responde a nuevos valores y nuevos objetivos en la estructura de la política más apegada a las ciencias naturales. El agua es percibida a partir de entonces como recurso natural. Se presta atención entonces a su composición química y al análisis del ciclo hidrológico natural, con el fin de entender los sistemas hídricos naturales y los límites de sus capacidades, lo que ayudará a no superar los umbrales de sostenibilidad en la explotación de los mismos. El foco de atención se pone en los entornos naturales en los que se presenta el agua y, consecuentemente,

la política de aguas cambia de objetivo, que pasa a ser la calidad del recurso y la mejora y conservación de los ecosistemas.

Alrededor de la nueva concepción del agua se configura un nuevo sistema de gestión, y esta vez el marco normativo viene dado desde Europa con la DMA. Por este motivo, se incide en la concepción del agua como un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal. Se introduce el concepto de *demarcación hidrográfica* como espacio natural (incluyendo la cuenca fluvial, los acuíferos subterráneos, las aguas costeras y de transición, independientemente de la división político-territorial que les afecte) y como el ámbito de gestión apropiado para conseguir el objetivo principal: el buen estado ecológico de las masas de agua, la prevención del deterioro y la protección de los ecosistemas.

La Directiva establece los objetivos, así como los criterios de evaluación de la política de aguas. Describe el marco para la articulación de un sistema de gestión del agua con todos los componentes y fija la demarcación como la zona apropiada para trabajar sobre las masas de agua. En ella se describirán y caracterizarán las aguas superficiales y subterráneas y corresponderá al Comité de Autoridades Competentes designado en cada demarcación la aplicación de las normas de la Directiva.

Sin duda alguna, en el proceso de cambio de modelo la Directiva supone un hito. Ahora bien, la política de gestión del agua en España se resiste al cambio, puesto que ya está organizada por cuencas hidrográficas mucho antes de la aprobación de la Directiva. Además, en el sistema español la planificación hidrológica sirve como instrumento de organización del recurso, lo que permite a los intereses tradicionales resistirse a los cambios con el argumento de que la Directiva utiliza como referente al sistema español de gestión (Sánchez Martínez *et al.*, 2011) (Pérez Marín *et al.*, 2011).

Esta lectura sesgada de la Directiva propone que es ella la que consolida la división del territorio nacional en cuencas intracomunitarias e intercomunitarias. A su vez, obvia los aspectos más importantes: los aprovechamientos de aguas orientados a pautas de desarrollo sostenible, la conservación y mejora de los ecosistemas, la reducción de la contaminación, la aplicación del principio de prevención y de repercusión de costes, y muy especialmente la atención a los criterios de procedimiento en la planificación hidrológica como procesos participativos abiertos a toda la comunidad (y no a determinados representantes de intereses históricamente reconocidos).

Los usos tradicionales se resisten al cambio. Los regantes, las hidroeléctricas, las empresas de abastecimiento y las propias Confederaciones hasta ahora eran los actores principales en el sistema de gestión del agua. Estos representantes colman los órganos de decisión de los Organismos de cuenca con potestades soberanas sobre el agua. Si bien los usuarios no cuentan con representación significativa para adoptar una decisión, sí disponen de mecanismos informales para hacer valer sus pretensiones debido a los años de relación con los Organismos de cuenca. Forman parte de su estructura y están muy familiarizados con la terminología y el conocimiento técnico de la materia y el propio funcionamiento de la institución. Además, poseen su propia estructura organizativa acomodada a la forma de administración y gestión de los Organismos de cuenca, estructura que se mide en capital social y en medios económicos. Éstas

son ventajas muy significativas respecto al resto de nuevos actores que tienen la oportunidad de incorporarse a la elaboración de los planes hidrológicos con la implementación de la Directiva.

Así, pues, a pesar del cambio de modelo de política que define la Directiva y de las significativas modificaciones introducidas en la legislación española<sup>2</sup> para su implementación, todavía no se han consolidado todos los instrumentos adecuados para hacer realidad el cumplimiento de los objetivos de la Directiva (Sánchez Martínez *et al.*, 2011). Muestra de ello son las sucesivas modificaciones del marco territorial de las demarcaciones hidrográficas con el objeto de cumplir las exigencias de la norma europea de acuerdo con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. De esta forma, el Real Decreto 125/2007, por el que se fija el marco territorial de las demarcaciones hidrográficas, ha sido modificado en cuatro ocasiones en ocho años y en él se contemplan aún adscripciones provisionales de las cuencas no traspasadas.

Consecuentemente, la cuenca hidrográfica como ámbito territorial sigue constituyendo la base de la Administración Hidráulica estatal y los Organismos de cuenca son los que gobiernan las cuencas. La introducción de la demarcación por parte de la Directiva, en principio, no ha supuesto una modificación en tal sentido: solamente se han efectuado ajustes y acoples con el sistema europeo. Por ello, los Organismos de cuenca intentan reajustar sus competencias al ámbito de la demarcación y coordinan su actuación con el Comité de Autoridades competentes designado para el cumplimiento de la Directiva. Por otro lado, la planificación y la gestión ordinaria se siguen realizando también en el ámbito de cuenca (Embid Irujo, 2008). Por tanto, los enfoques y órganos no sólo son los mismos sino que impiden el cambio de modelo.

### 2.3.2. La Nueva Cultura del Agua. Más que un movimiento social

El proceso de cambio no debe agotarse en los ajustes y acomodos del viejo sistema español para justificar la implementación de la Directiva. Tal es la propuesta, a favor de una cultura del agua, fomentada por los foros académicos y por organizaciones como la Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases, la Coordinadora *Antitrasvasament* del Delta del Ebro y otros colectivos como Matarraña (Aragón), Castrovido (Castilla-León), Genal (Andalucía). En la misma línea, el movimiento social Nueva Cultura del Agua abandera en los años 90 un nuevo enfoque que aspira a implicar a la ciudadanía de forma colectiva, en lo que incumbe a patrimonios ambientales comunes como los ríos.

El origen del movimiento se encuentra en la Universidad, creadora de conciencia ambiental y promotora de redes entre los afectados directos por los proyectos de las presas en el Pirineo aragonés. Desde el mundo académico se aportan estrategias alternativas a los proyectos de presas y trasvases del Plan Hidrológico Nacional y se organizan excursiones a los pueblos afectados (la conocida “furgoneta de conferenciantes”), con el objeto de conocer sobre el terreno los problemas. Mediante un estilo bottom-up, se trata de plantear nuevos modelos alternativos y de organizar tanto a los afectados como a los no afectados. El apoyo académico no se quedó

<sup>2</sup>Mediante la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, artículo 129 *Modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas*, aprobado por Real Decreto Legislativo de 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español, la Directiva 2000/60/CE, se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.



sólo en el conocimiento técnico característico en materia de aguas relativo al impacto ambiental o económico de las obras; también aportó liderazgo y el diseño de una estrategia de movilización pacífica, con la precaución de mantener siempre la iniciativa y la organización en los grupos de afectados.

Un paso más hacia la institucionalización del movimiento Nueva Cultura del Agua tuvo lugar en 1998 con la organización del primer Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua en Zaragoza. El debate se centró en la superación del modelo de construcción de grandes presas, siguiendo la estela de muchos países, como por ejemplo Estados Unidos. El formato del Congreso fue académico y su éxito se debió a tres factores principalmente: la superación de la perspectiva de ingeniería civil desde la que siempre se había abordado la obra hidráulica a favor de un enfoque interdisciplinario; la consideración de toda la península y no sólo de España; y, por último, el posicionamiento activista por parte de la Universidad en el debate hidrológico en España (Gómez Fuente, 2012).

El Congreso facilitó el reconocimiento del debate por la comunidad científica de forma generalizada. El rigor académico de los planteamientos alternativos permitió evitar el riesgo de sectarismo activista y además se promovió una visión plural y ecléctica mediante la invitación al congreso de académicos destacados de las escuelas de ingeniería. Una vez finalizado el Congreso se constituyó la Fundación Nueva Cultura del Agua, una red científica y técnica dinamizadora del debate en materia de agua, cuya misión es recoger, integrar, generar y transmitir conocimiento y valores humanos para promover la adopción de la Nueva Cultura del Agua, entendida ésta como un cambio de paradigma hacia la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural, orientado a una consideración ecosistémica y patrimonial del agua.

Los ejes fundamentales de actuación sobre los que se construye el discurso son el debate plural y la participación de todos los actores involucrados, la democratización de la administración del agua, la gestión del agua y la ordenación territorial dentro del marco de desarrollo sostenible, la necesidad de modificar el modelo de oferta, y la necesidad de generar reformas legislativas e institucionales en España para abordar los desequilibrios existentes en la gestión del agua.

De acuerdo con lo postulado por la Nueva Cultura del Agua, la crisis del viejo modelo tradicional se evidencia en el mal funcionamiento de las estructuras económicas, la insostenibilidad de los ecosistemas y la falta de transparencia y participación ciudadana (Arrojo, 2006). Dicho modelo debe ser superado para lograr una gestión ecosistémica, que favorezca la conservación de la buena salud de los ecosistemas acuáticos (Arrojo, 2005). En resumidas cuentas, el discurso del movimiento Nueva Cultura del Agua trasciende el debate técnico y científico, y apuesta por un carácter ético y filosófico, que promueve una visión más humana y sensible para poner en el mismo plano valores ambientales, sociales, culturales, productivos y emocionales del agua.

El enfoque ecosistémico propuesto trasciende el concepto de agua como materia y dirige la atención hacia su funcionalidad en la naturaleza y en las sociedades. Se opone a la gestión basada en la lógica de mercado que considera el agua como puro recurso productivo. Ello no es óbice para asumir criterios de racionalidad económica, pero deben estar supeditados



siempre a principios éticos que distingan niveles de prioridad coherentes con cada sociedad.

En suma, el movimiento social Nueva Cultura del Agua permitió estructurar las movilizaciones sociales contra el Plan Hidrológico Nacional del año 2001. Aportó argumentos científicos a los afectados que legitimaban alternativas técnicas a la construcción de presas y supo elevar a debate científico y académico la política hidráulica en España. Propuso solucionar el desequilibrio hidrológico (Aguilera, 1999), mediante una consideración de los ecosistemas como patrimonios naturales que generan identidad y servicios importantes a los que viven en su entorno y al conjunto de la sociedad.

El movimiento Nueva Cultura del Agua aporta un pensamiento teórico que demanda una transversalidad que aúne diferentes disciplinas como la técnica, la política y, por supuesto, el ecologismo medioambiental. De esta forma, se estudian los usos del agua según sus funciones ecológicas, su valor como servicio público, su interés social y sus funciones productivas (Arrojo, 2008).

El agua es un activo social y proyecta valores emocionales y culturales. Debido a esto, un sistema que identifica exclusivamente el agua como factor productivo y que entiende la gestión del agua en términos de fronteras administrativas impermeables está condenado a la confrontación. Aun si se situaran tales fronteras en las cuencas hidrológicas, se actuaría como si el territorio sobre el que discurren las aguas de las cuencas intracomunitarias no formara parte del Estado y, viceversa, como si el territorio por el que discurren las aguas en cuencas intercomunitarias no formase parte del ámbito geográfico de una determinada comunidad autónoma. Éste no es un escenario que se corresponda con ninguna realidad política o ambiental y esto genera conflictos en la gestión del agua.

## 2.4. LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE GESTIÓN DEL AGUA

### 2.4.1. Los orígenes del sistema institucional español de gestión del agua

#### 2.4.1.1. La etapa pre-confederal: de la gestión provincial a la gestión por cuencas

El primer elemento que ha configurado la situación actual del sistema hídrico institucional vigente en España ha sido la demanialización del agua. El establecimiento de un marco legal (leyes de 1866, 1879 y 1985) que considera al agua como dominio público desplaza a las tradicionales formas de autogestión en torno a los riegos mediante comunidades de regantes y jurados de riego. En lugar de ellas, propone un sistema administrativo público que se desarrolla a medida que aumentan las funciones y servicios en materia de aguas, ya que las tradicionales comunidades de regantes no pueden asumir un concepto de agua como elemento productivo para la transformación social y física del país.

En el siglo XIX, el Estado acometió una reforma estructural que tendrá consecuencias de futuro en el sector del agua. Con la creación de las provincias plasmada en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, se pretendió centralizar el sistema administrativo y darle

uniformidad. La normativa del agua no se apartó de esta pauta racionalizadora y se estableció que fueran los Gobernadores Civiles los que representen a la Administración del Estado en las funciones en materia de agua en el ámbito provincial.

Las primeras en tensionar el modelo de base provincial en materia de agua son las Divisiones Hidrológicas de 1865, que son servicios de naturaleza técnica encargados de realizar estudios hidrológicos. Después de una accidentada trayectoria en la organización administrativa, las Divisiones quedaron asociadas a nombres de ríos y no a nombres de provincias, debido a que “el curso de las cuencas de nuestros principales ríos facilitan este género de estudios mejor que toda otra división” (Exposición de Motivos del Real Decreto 11 de mayo de 1900). Su función era aportar estudios hidrológicos que permitieran la ejecución de las infraestructuras (Fanlo Loras, 1996) y se limitaban a un trabajo técnico que a la postre dotaría al sector de una especialización centrada en la obra hidráulica.

Los estudios hidrológicos sirvieron de base para la redacción del Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1902, que puede considerarse el primer Plan General de Obras Hidráulicas (Fanlo Loras: 1996). Desde comienzos del siglo XX, el trabajo técnico de las Divisiones, posteriormente denominadas Divisiones de Trabajos Hidráulicos, es especialmente influyente en el procedimiento administrativo, es decir, en la toma de decisiones por parte de las instituciones.

En la historia de la Administración Hidráulica española hay que hacer referencia a varios momentos que suponen auténticos puntos de inflexión del sistema. El 6 de noviembre de 1903 es una de ellos. Mediante la aprobación de un Real Decreto publicado en la Gaceta de Madrid el 7/11/1903), se cambió la base territorial de actuación de la provincia a la cuenca hidrográfica, al encargarse a las siete Divisiones de Trabajos Hidráulicos la tramitación de los expedientes en materia de aguas.

Las Divisiones van a ejercer las funciones técnicas que motivaron su creación y, a partir de 1903, además van a llevar a cabo la tramitación de los expedientes en materia de agua. Sin embargo, los actores institucionales que le dan forma pública a los contenidos de las decisiones a nivel provincial continúan siendo los Gobernadores Civiles hasta 1932. Por su parte, la resolución de los expedientes corresponde a la máxima autoridad civil a nivel provincial, mientras que la tramitación de los expedientes administrativos en materia de aguas pasa de las Jefaturas de Obras Públicas (ámbito provincial) a las Divisiones de Trabajos Hidráulicos (ámbito de cuenca).

El traslado de la tramitación de los expedientes se justifica por motivos de diversa índole. Algunos responden a cuestiones tan simples como la necesidad de aliviar la sobrecarga de tareas de las Jefaturas de Obras públicas en la provincia. Tal y como expresa el Real Decreto en su Exposición de Motivos:

Los expedientes que hay que tramitar son muy numerosos se ha impuesto a los Ingenieros jefes de Obras públicas una tarea muy superior a la que pueden desempeñar en buenas condiciones y sin desatender los deberes más especialmente propios de su cargo, no consiguiéndose, a pesar de ello, ninguna ventaja positiva para el servicio, antes bien, la circunstancia de que en muchos expedientes tengan que intervenir dos diferentes Jefaturas del mismo Cuerpo, para emitir una el informe técnico y la otra el de carácter meramente administrativo, exige necesariamente alguna mayor o menor pérdida de tiempo, con el consiguiente retraso en el despacho de asuntos. (Exposición de Motivos del Real Decreto de 6 de noviembre, Gaceta de Madrid número 311, de 7 de noviembre de 1903).

El empuje definitivo para el traslado de la tramitación de los expedientes al ámbito de cuenca fue el nombramiento de Rafael Gasset como Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Gasset era partidario de las ideas regeneracionistas de Joaquín Costa, partidarias de una política hidráulica al servicio de la reforma agrícola modernizadora del país. Mediante esta medida, se fortalecieron los servicios técnicos encargados de redactar los proyectos de obras hidráulicas: las Divisiones de Trabajos Hidráulicos.

En el transcurso de un mes y medio, la tramitación de los expedientes de otorgamiento de concesiones de aguas públicas a particulares, no afectó a los del Estado, volvió a trasladarse de las Divisiones (ámbito territorial cuenca) a las Jefaturas provinciales de Obras públicas (ámbito provincial) mediante Real Decreto 31 de diciembre de 1903. Ello se justifica por la necesidad de concentrar todo el esfuerzo de las Divisiones en la realización de las obras hidráulicas, para no distraerse con funciones que no les competen como la tramitación de concesiones a particulares.

En un comienzo, existía una dualidad de régimen en la tramitación de los expedientes en materia de agua: las concesiones a particulares se tramitaban por las Jefaturas provinciales de Obras públicas; y la tramitación de los expedientes correspondía a las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, cuando la derivación de aguas la realizaba el Estado. Esto termina con el Real Decreto de 14 de enero de 1906, que pretendía acabar con el daño que causan a los intereses generales esas dos vías para la tramitación de las concesiones: “se trata de distribuir útil y equitativamente bienes de dominio público, cada vez más limitados por desgracia, de los que en buena parte depende el posible acrecentamiento de la Agricultura, factor el más importante de la riqueza nacional” (Exposición de Motivos del Real Decreto 14 de enero de 1906).

En suma, en los años del siglo XX previos a la creación de las Confederaciones, queda asentada la especialización administrativa, al menos en la tramitación de los expedientes, en la gestión del agua al servicio de la política agrícola, y en la delimitación de la cuenca hidrológica como el ámbito de trabajo en el que desarrollar la política hidráulica. Son ideas pioneras que, sin embargo, no consiguieron revertir la supremacía de la obra hidráulica en la política de aguas ni gestionar la dependencia respecto a la política agraria, marcada por la diferenciación entre las funciones soberanas en materia de agua y las funciones en materia de obra hidráulica.

#### 2.4.1.2. La etapa confederal: la creación de las Confederaciones

El 5 de marzo de 1926 es otro de los momentos que suponen un auténtico punto de inflexión del sistema. Mediante la aprobación de un real decreto, se crea la figura institucional de la Confederación con el objetivo de llevar a cabo la construcción y explotación de las obras hidráulicas. El mismo día, mediante otro real decreto, se crea la primera Confederación Hidrográfica: la del Ebro.

La nueva figura institucional aporta dos importantes novedades. La primera es un enfoque global de los aprovechamientos sobre la base territorial de la cuenca hidrográfica, superando así el esquema individualizado de las concesiones consideradas de forma aislada. Es decir, se profundiza en la línea de actuación sobre la cuenca como unidad que se había adoptado con la creación de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos (Martín Retortillo, 1958). En un primer momento, el modelo recuerda a la delimitación de la zona de trabajo que efectúa la gestión integral de los recursos hídricos. Sin embargo, los dos enfoques son antagónicos: las Confederaciones utilizan la cuenca con objeto de su alteración y la GIRH con el fin de su conservación. Las Confederaciones supeditan el uso del agua a la agricultura y al sector hidroeléctrico; la GIRH tiene en cuenta criterios ecológicos.

La segunda novedad es la presencia de los interesados en la nueva institución, la Asamblea, que es el órgano de representación con funciones decisorias sobre los planes y presupuestos del organismo. Ésta nombrará a la Junta de Gobierno, que a su vez designará a los individuos que habrán de constituir los dos comités ejecutivos. Se trata de una participación estructurada, orgánica y activa, que está supeditada a los intereses agrícolas e hidroeléctricos.

En la primera etapa de las Confederaciones, la participación es considerada una potestad y una obligación. En la Exposición de Motivos del Real Decreto de creación, se afirma que “pueden y deben tomar parte los intereses comarcales al lado de los representantes de autorizados del interés general”. Con el objeto de facilitar el proceso de cambio de modelo productivo que supone poner en marcha las Confederaciones, el ideólogo de la institución confederal, el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo, utiliza la cualidad participativa de los órganos de las Confederaciones para relacionarlos con los sindicatos centrales o comunes constituidos para la defensa de los derechos, la conservación y el fomento de los intereses de todos. Es una figura ya prevista en la Ley de Aguas de 1879; no en vano el nombre completo de la nueva institución es Confederaciones Sindicales Hidrográficas. En cualquier caso, en las Confederaciones convergen la administración de las aguas públicas con los interesados y la administración de regadíos con una acción de fomento de la Administración Pública para una mayor explotación de las cuencas (Martín Retortillo, 1958).

Las Confederaciones son una organización administrativa novedosa y de naturaleza descentralizada, que aspira a funcionar con la suficiente autonomía para la consecución de sus fines. Poseen un específico sistema financiero y patrimonial y especialmente un carácter participativo, que da cabida a representantes del Estado, de los usuarios y de instituciones oficiales o comerciales. Al mismo tiempo, combinan la capacidad técnica ejercida por la Dirección técnica de la Confederación y la representación de los intereses de los afectados por el servicio (Fanlo Loras 1996: 98).

Los servicios que prestan las Confederaciones consisten en la construcción y la explotación de las obras hidráulicas, entendidas como gestión del agua en sentido amplio (Martín Retortillo, 1960: 9) o como gestión material del agua (López Menudo, 1986). En definitiva, son funciones confederales que se centran en los planes de aprovechamiento y las obras correspondientes (Fanlo Loras, 1993). En cierto modo, tienen que ver con los objetivos y el aspecto técnico de la obra hidráulica, es decir, con elementos no incluidos en la gobernanza del agua (Lautze *et al.*, 2011).

Las Confederaciones no pueden identificarse con la Administración en sentido propio. Son un ente de naturaleza híbrida pero, sin embargo, ejercen facultades propias de un ente público (expropiatorias, de deslinde de los terrenos de dominio público, de policía de cauces, etc.) que les permiten desarrollar una auténtica ordenación integral de la cuenca desde una perspectiva global. Desarrollan actividades que tienen relación con la meteorología, la hidrología, la organización agrícola y social de las zonas de regadío, la defensa forestal de los embalses y la defensa sanitaria de la población rural. En definitiva, este enfoque, que es el mayor logro de las Confederaciones, es nuevo para una Administración Pública ajena a actuaciones estratégicas con visión de conjunto (Martín Retortillo, 1958) (Fanlo Loras: 1996) (Delgado Piqueras, 1992).

La idea originaria de constituir las Confederaciones responde, en cierto modo, a un modelo de diseño bottom-up. Antes de ellas, la participación de los interesados en el sector del agua ya existía en los antiguos sistemas de autoadministración de los regadíos, organizados en comunidades de regantes. Asimismo, la Ley de fomento de la inversión privada en infraestructuras de 1911 habilitaba Juntas de Obras para la administración de fondos mixtos (públicos y privados), para la construcción de obras hidráulicas. El empuje definitivo lo proporcionó la estructura organizativa puesta en marcha en 1915 con motivo de la aprobación del Plan de Riegos del Alto Aragón (Martín Retortillo, 1958). En el origen de esta iniciativa, se encontraba la propuesta de la Administración local de crear la Mancomunidad económica del Ebro extensiva a toda la zona de influencia del Ebro. Fue ideada por Martínez Lacuesta, presidente de la Diputación Provincial de Logroño, en el desarrollo del I Congreso Nacional de Regantes celebrado en Zaragoza en 1913 (Fanlo Loras 1996: 87).

En la época, la toma de decisiones en materia de agua (las facultades soberanas y el otorgamiento de concesiones y títulos) a nivel provincial la ejercía el Gobernador Civil. Las Divisiones de Trabajos Hidráulicos se encargaban de prestar servicio técnico y tramitar los expedientes en materia de agua en los territorios que abarcaban su ámbito de actuación. En el resto del territorio, esto es, en la zona no abarcada por una División, esas funciones las ejercían a nivel provincial las Jefaturas Provinciales de Obras públicas.

En realidad, las Confederaciones se acoplaron al sistema institucional establecido, sin cambiar las competencias administrativas. La forma pública del acto, la decisión vinculante para la sociedad, aunque estudiada en el entorno de la Administración especializada recaía en el Gobierno Civil, esto es, en la Administración General.

Durante los primeros años de su creación, su labor fue tan intensa que en 1929 se estipuló, mediante un real decreto de 5 de abril, que determinados servicios de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos (como la función técnico-burocrática del Estado) debían pasar a las Confe-

deraciones. Es decir, las Confederaciones atraían para sí determinadas funciones que ostentaba el aparato burocrático institucional, pero las potestades soberanas sobre el agua las continúan ejerciendo los Gobernadores Civiles y el Ministro. Como resultado de la norma aprobada, las Divisiones verán disminuidas su función en la planificación de las obras en las cuencas.

A esta etapa primera de enorme actividad (1926-1929), especialmente en la Confederación Hidrográfica del Ebro, le siguió un período de desconfianza en la administración de facultades y medios puestos a disposición de las Confederaciones. Se produjo una resistencia al cambio, debido a los recelos de sectores como el hidroeléctrico o a la oposición de los potentados a la expropiación de terrenos necesarios para la obra hidráulica. Esta fase culmina con la transformación de las Confederaciones en Mancomunidades, mediante la que se nombran Comisiones Gestoras en las Mancomunidades para el ejercicio de las funciones hasta entonces encomendadas a las Confederaciones. Desde este momento, la participación sufrirá un retroceso importante, dado que la representación de los usuarios pasará a ser designada directamente por la Administración.

La participación será abolida posteriormente, mediante la Orden Ministerial de 16 de agosto de 1932, que suprime las Mancomunidades y margina la presencia de los usuarios en las instituciones. Como resultado, se reunifican las funciones ejercidas por los servicios de las Divisiones Hidráulicas y los órganos oficiales (gubernamentales) de las Mancomunidades en un nuevo organismo: las Delegaciones de Servicios Hidráulicos, que pasan a estructurar la Administración periférica del Estado en el sector del agua. Los nuevos Delegados de los Servicios Hidráulicos no consiguen atraer para sí las competencias correspondientes a la obra hidráulica, que queda en manos de los Ingenieros Directores de obras hidráulicas dentro de las propias Delegaciones. Persiste así la dualidad entre las funciones en materia de agua y la obra hidráulica dentro de las Delegaciones (Fanlo Loras, 1996: 119).

El panorama se vuelve más complejo y está cada vez más apartado de la sociedad. En los casos en los que se habían constituido Confederaciones transformadas en Mancomunidades, las Delegaciones constituían una fusión de los servicios de las Divisiones y las Mancomunidades. Por su parte, en los casos en los que no se llegó a constituir la correspondiente Confederación, las Divisiones Hidráulicas asumían las funciones de las Delegaciones, pasando a denominarse también Delegaciones de Servicios Hidráulicos.

La indefinición de la política hidráulica del momento queda manifiesta en la incapacidad de llevar a cabo el cambio. Cualquier tipo de participación es excluida del sistema: sólo la oficialidad y los intereses de latifundistas e hidroeléctricos intervienen en los diseños adoptados. Además, la enrevesada situación de las instituciones dibuja un panorama heterogéneo con tendencia al caos. Es precisamente en este momento cuando se aprueba la ley que va a condicionar la estructura institucional en materia de agua en España: la Ley de 20 de mayo de 1932, que será matizada por el Decreto 29 de noviembre de 1932. Estos textos legales disponen que la toma de decisiones a nivel periférico pase del ámbito provincial, a manos de los Gobernadores Civiles, al ámbito de la cuenca hidrográfica, a manos de los Jefes de Aguas. En este nuevo marco legal se produce la especialización administrativa en materia de agua, culminándose así el proceso de sustitución, iniciado en 1903, del ámbito provincial por el ámbito de la cuenca.

Del proceso descrito no puede deducirse que la medida obedezca a una estrategia de futuro en el diseño de la política hidráulica y mucho menos en la política de aguas. Más bien se trata de una decisión adoptada en un estilo papelera *garbage can model*. Una vez suprimidas las Confederaciones y las Mancomunidades en las que se reconvirtieron, la lucha interna en las Delegaciones de los Servicios Hidráulicos indica que la técnica no supo encontrar el espacio en la política. Como resultado, la tecnocracia pasó a determinar sustancialmente la política, situación que ha perdurado claramente en la política de aguas española hasta al aprobación de la Directiva Marco y que ha causado los desfases en su implementación.

#### 2.4.1.3. El renacimiento de la obra hidráulica, la participación queda anulada

Seguramente la redacción del nuevo Plan Nacional de Obras Hidráulicas llevado a cabo en 1933 y encargado a Lorenzo Pardo, considerado el ideólogo del sistema confederal, tiene que ver con la restauración de las Confederaciones mediante el Decreto 19 de febrero de 1934 (Fanlo Loras, 1996).

Las nuevas Confederaciones, otra vez encargadas de la obra hidráulica, se añaden al sistema institucional de gestión del agua de una forma muy adjetiva en cuanto que las potestades soberanas en materia de agua residen en los Jefes de Agua y las funciones técnicas en la correspondiente Delegación de Servicios Hidráulicos. Consecuentemente, la nueva Confederación se limita, en materia administrativa, a informar de la compatibilidad de las concesiones que se fueran a otorgar de las obras incluidas en los planes que llevaran a cabo. A su vez, simplifican su estructura respecto a la etapa anterior, siendo sus órganos la Asamblea, la Junta de Gobierno, el Delegado del Gobierno y la Dirección técnica. No solamente los usuarios vuelven a tener representación, sino que las Asambleas dan cabida nuevos representantes, como son las organizaciones obreras, las asociaciones de propietarios y arrendatarios de fincas rústicas y los afectados por la construcción de embalses.

Después del episodio de la Guerra Civil, la participación de los usuarios queda anulada y las Confederaciones quedan reducidas a simples organismos burocráticos encargados de la ejecución de obras hidráulicas. A partir de entonces no hay ningún vestigio de representación de los usuarios, más allá de los trámites de audiencia en los procedimientos (Orden Ministerial de 17 de enero de 1942). En este contexto en el que las Confederaciones se transforman en simples órganos burocráticos de obras, se crea la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y sus afluentes en 1948 más tarde renombrada como la Confederación Hidrográfica del Sur en 1960. También se crean la Confederación Hidrográfica del Tago 1953, la del Guadiana en 1953, y la del Norte en 1960. En realidad se atribuye carácter de confederación a un nuevo organismo que no cuenta con la participación de los usuarios. Además son despojados de determinadas facultades atribuidas a las primeras Confederaciones, como son la potestad de expropiar terrenos o la determinación de aprovechamientos preferentes.

La burocratización de las Confederaciones y la ausencia del principal elemento que las caracterizó, la participación, hicieron posible la publicación del Decreto de 10 de enero de 1947 (BOE número 16, de 16 de enero) por el que se modifica la organización de los servicios hidráulicos. Mediante esta norma el aparato burocrático del Estado ejercerá la gestión unitaria



de las competencias de aguas y obras, bajo la dirección única de la Confederación y de los Servicios Hidráulicos.

Las facultades de obras y aguas permanecen unificadas hasta el Decreto de 8 de octubre de 1959, la Exposición de Motivos es muy elocuente al identificar las Confederaciones con la obra hidráulica y su aprovechamiento:

Estas funciones (la soberanía del Estado en materia de aguas públicas) requieren una atención permanente y una dirección propia, y por ello deben aislarse de la función confederal de formación de planes, ejecución y explotación de las obras y prestación de servicios (Exposición de Motivos del Decreto 8 de octubre de 1959).

No deja de ser irónico que la explicación plausible para volver a la dualidad orgánica pueda ser la respuesta institucional ante el nuevo impulso de la obra hidráulica junto a la reacción institucional frente a la “presión participativa” (Fanlo Loras, 1996). El objetivo de la vuelta a la separación de funciones es mantener las facultades soberanas en materia de agua al margen de la participación de los usuarios, hacer una política hidráulica en la que los interesados no interfieren en la toma de decisiones en las materias soberanas que afectan al agua.

La dualidad orgánica se materializa, por un lado con la creación de las Comisarías de Aguas, órganos burocráticos y dependientes jerárquicamente del aparato central del Estado que asumen las funciones soberanas en materia de agua. Y por otro lado, las Confederaciones se encargan de la formación de planes, ejecución y explotación de la obra y prestación de servicios, es decir de la infraestructura hidráulica. En esta nueva etapa se relaja el enfoque global de la planificación y realización de las obras prestando menor atención a las prácticas colonizadoras de la zona regable. Dichas funciones son asumidas por otros organismos integrados en la Administración General del Estado o diferenciados de ella y que están dedicados a la organización de otros sectores como por ejemplo el agrícola. En este sentido las Confederaciones pierden protagonismo, pues están centradas exclusivamente en los servicios de construcción de obra hidráulica abandonando otras facetas y vinculando su existencia al devenir de la obra hidráulica (Martín Retortillo, 1966, en Fanlo Loras, 1996: 152).

La nueva situación económica de los años sesenta propicia el empuje de la obra hidráulica y revitaliza las aspiraciones de los usuarios para formar parte de las Confederaciones. Sin embargo los órganos participados que se restituyen solamente tienen funciones consultivas. De esta forma en 1965 se regulan las Juntas de Obras, con funciones fiscalizadoras, y las Juntas de Explotación, con la misión de administrar los sistemas de aprovechamientos habilitados por la obra, en el caso de que la explotación corresponde a la Confederación. Ambas Juntas cuentan con representantes de los usuarios de riegos, de aprovechamientos hidroeléctricos, y de abastecimientos de agua a poblaciones y vertidos, pero carecen de capacidad de decisión.

Otro supuesto de participación orgánica pero con una mera función consultiva son las Comisiones de Desembalse reinstauradas en 1960 con la misión de establecer el régimen de llenado y vaciado de los embalses. El Ingeniero Director, que es el titular de la competencia, sólo está supeditado por la decisión de la Comisión si se adopta el acuerdo por unanimidad, todo ello sin perjuicio del derecho al veto del Comisario de Aguas, verdadero titular de las

facultades soberanas sobre el agua. También en la década de los sesenta, concretamente en 1967, la representación de los usuarios vuelve a la Junta de Gobierno, si bien, la designación queda a cargo del Ministerio a propuesta de la Confederación.

En esta tímida apertura de las Confederaciones a los usuarios habrá que esperar a la etapa constitucional, en 1979, para que se restaure la Asamblea. Se trata de un órgano de representación, en el que tienen cabida los representantes de los usuarios; de la Administración, provincias y de otras instituciones como cámaras agrícolas, de comercio, industriales y navegación; así como el personal de la Confederación.

Las funciones de las Confederaciones no varían, dado que siguen enfocadas en la obra hidráulica, pero sí matizan ciertos cambios en la configuración del plan de obras (conjunto de obras sobre la cuenca) sobre el que se planifica la actuación de las Confederaciones. Dicho plan daría lugar, con la legislación de 1985, a la planificación hidrológica, que es la pieza angular de la política hídrica en la actualidad.

Un dato muy importante que hay que destacar es la total ausencia de las Comunidades Autónomas en la nueva estructura post-constitucional de las Confederaciones, como refleja el hecho de que en el Real Decreto del 79 los intereses territoriales se centran en la representación provincial no autonómica. Consecuentemente, en los primeros años de la etapa constitucional, las instituciones competentes en la política de aguas son ajenas a la nueva organización territorial del Estado establecida en la Constitución de 1978. Efectivamente, las facultades soberanas en materia de agua se ejercían por las Comisaría de Aguas, que son órganos burocráticos integrados en la estructura del Estado, con dependencia jerárquica del Ministerio y sin representación de usuarios. Se trata de un modelo tradicional de organización administrativa *top-down*. Por su parte, las Confederaciones Hidrográficas ejercían sus competencias en materia de obra hidráulica, que se estructuran en órganos cada vez más abiertos a la participación de otras instituciones públicas, organizaciones sociales y usuarios pero sin representación de las CC. AA. hasta la constitución de los nuevos Organismos de cuenca.

El peso de la política de aguas en el nuevo sistema institucional instaurado con la Constitución del 1978 sigue estando centrado en la obra hidráulica y este hecho se reflejó en la estructura del Ministerio competente en materia de agua. Hasta 1991 no se crea la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente. Con anterioridad la dirección y gestión administrativa del agua había estado encomendada desde 1932 a la Dirección General de Obras Hidráulicas, cuyas funciones no se refería sólo a las obras sino también a materia de agua.

En el año 1985, cuando el Estado de las Autonomías estaba en proceso de implantación se desaprovecha la oportunidad de conciliar el sistema con la nueva organización territorial y democrática en la toma de decisiones. La aprobación de la Ley de Aguas de 1985 confirma en el seno de los nuevos Organismos de cuenca (en el Estado también denominados Confederaciones) la separación intraorgánica entre las funciones soberanas en la Comisaría de Aguas y las Confederaciones identificadas con la obra hidráulica.

A pesar de las recomendaciones internacionales, en España hay una evidente falta de participación activa y estructurada en materia de agua. Por tanto, las facultades soberanas

del agua se apartan de los principios y procesos de gobernanza, quedando burocratizadas en un modelo de implementación *top-down* que impide una participación activa estructurada y orgánica. Solamente en el aparente y formal cumplimiento de la Directiva Marco se sigue una metodología participativa en la elaboración de la planificación de la cuenca, pero estas funciones de planificación son un añadido a las funciones de los Organismos de cuenca creados al amparo de la Ley de 1985. Si bien lo dispuesto en el correspondiente plan condiciona el ejercicio de las potestades soberanas del agua, en el sistema español éstas se ejercen sin atender a los principios de una gobernanza de calidad, especialmente porque son ejercidas por órganos vetados a la sociedad.

#### **2.4.1.4. La posición institucional de las Confederaciones en el sistema vigente**

Las Confederaciones de la primera mitad del siglo XX constituyen un supuesto de “institucionalización de todas las actividades que se comprenden en el concepto de administración de las aguas en su sentido más amplio” (Martín Retortillo, 1976). Estas instituciones trabajaban desde la óptica del aprovechamiento del recurso a través de la inversión en la obra con fines de desarrollo social, que estaba identificado con el desarrollo del sector agrícola. Esta visión institucional no evoluciona cuando se crean los actuales Organismos de cuenca a partir de la aprobación de la Ley de Aguas de 1985. La nueva Administración Hidráulica periférica del Estado no incorpora en sus órganos (de gobierno y de ejecución) representantes de otros usos en la medida en que adquieren protagonismo otros sectores (por ejemplo el turístico). Tampoco extiende esa representación a la participación ciudadana, a excepción del órgano encargado de la nueva función de planificar: el Consejo del Agua de la cuenca. Es más, sólo con objeto de cumplir con los compromisos de la DMA en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca se abre el proceso de planificación al público en general más allá de los intereses tradicionales. Ello se lleva a cabo a partir del año 2003 con la transposición de la Directiva al derecho interno español.

El aislamiento de los Organismos de cuenca también tiene lugar porque tampoco evolucionan desde el punto de vista orgánico y funcional para incorporar aspectos de protección y conservación de recursos especialmente como parte integrante del medio ambiente. La consecuencia de ello es una gestión fragmentada del agua sin un enfoque integral y multisectorial. Hay, por tanto, una falta de visión englobante, y transversal, como requiere una concepción del agua concebida como recurso natural y materia de la política medioambiental.

Por último, desde el punto de vista territorial, la división de las cuencas españolas desde 1978 en cuencas de competencia exclusiva del Estado y cuencas asumidas por las CC. AA., en los términos aprobados en sus respectivos EE. AA., ha incidido en la organización institucional del agua. Junto a la Administración Hidráulica del Estado se configura la Administración Hidráulica de las correspondientes CC. AA. Las nuevas instituciones autonómicas creadas en el desarrollo del nuevo sistema han sido percibidas como una amenaza por los Organismos de cuenca, que han emprendido una actitud de defensa de sus competencias en materia de agua como sinónimo de supervivencia de la institución.

Por otro lado, la tendencia a concebir el agua como recurso natural tensiona el

debate entre Administración general y Administración especializada. La historia de la política hidráulica española se fundamenta en la especialización, hasta el punto que la figura de los Jefes de Aguas o Comisarios de Aguas como autoridad singular que ejerce las potestades soberanas del agua es la aportación española a la gestión del agua. En la tendencia actual, el carácter transversal de las política medioambientales se traduce en la difícil catalogación de las funciones de los Organismos de cuenca de forma acuacéntrica que ven peligrar su supervivencia como órganos encargados del gobierno del agua.

Esta situación se agudiza en 1996 con la creación de las sociedades estatales para la construcción de la obra hidráulica, que despoja a los Organismos de cuenca de su principal función: la capacidad de ejecutar proyectos de inversión. La consecuencia inmediata es la puesta en práctica por parte de los Organismo de cuenca de un estilo de gestión a modo de supervivencia, como bastiones del poder central y de espaldas al proceso de descentralización autonómico.

Simultáneamente, la tensión territorial se manifiesta en las reformas de los Estatutos de Autonomía de la última década, mediante los que las CC. AA. reclaman derechos sobre las aguas que discurren por sus territorios independientemente del carácter de la cuenca. Los casos más emblemáticos son la reserva en metros cúbicos que aparece en el Estatuto aragonés o el caso del río Guadalquivir en Andalucía, recientemente dictaminado por el TC. Todo ello refleja que la representación de las CC. AA. en calidad de entes territoriales en los Organismos de cuenca no es suficiente para la defensa de los intereses de las respectivas CC. AA.

Por otro lado, las Confederaciones y los Organismos de cuenca han sido sucesivamente reorganizados durante un siglo, con cambios sustanciales en sus funciones y estructuras que les ha supuesto una pérdida de identidad. No se puede hablar de un proceso evolutivo para encajar nuevos enfoques; más bien, de una huida hacia delante.

En sus orígenes, las Confederaciones, dotadas de autonomía y caracterizadas por la participación de los usuarios de las aguas, institucionalizaron la cooperación de la Administración y los sectores interesados en la construcción de la obra hidráulica (Fanlo Loras, 1996). Posteriormente se eliminó toda participación, con la consiguiente traición a los orígenes de las cuencas, y después, en una última etapa, se despojan a éstas de la función originaria relativa a la obra hidráulica, dotándolas de las funciones administrativas y de policía que le son históricamente ajenas. De igual forma, en el derecho de aguas se han ido cristalizando técnicas de intervención y planificación por parte del Estado en la gestión de las aguas, hasta llegar a la necesidad de redactar una planificación hidrológica nacional que no es posible abordar con éxito sin resolver las tensiones que se han apuntado.

A los desfases que han sido causados por el pasado hay que añadir los nuevos retos, como la adaptación al cambio climático. Esto acentúa viejos problemas sin resolver relativos a los ciclos de sequía o a las inundaciones: los retos de alcanzar los objetivos de la DMA y de contribuir a la estrategia 2020 de la UE, que no pueden ser abordados desde un clima de tensión creado por la agregación de funciones en torno al agua, y por la segregación de las mismas funciones.

La indefinición de un Plan Hidrológico Nacional, la dispersión de competencias en materia medioambiental, el principio de unidad de cuenca erróneamente identificada como

unidad de órgano de gobierno, la falta de identidad de los Organismos de cuenca, las tensiones territoriales con las CC. AA., y los problemas de implementación de la DMA son los elementos de una lista no exhaustiva que explican una situación de bloqueo que impide la transmisión de conocimiento y de información. Todo ello genera además la descoordinación interadministrativa y el conflicto de competencias, pues las instituciones están más preocupadas por su propia supervivencia que por los retos de la política del agua.

Tras la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, se crearon los correspondientes Organismos de cuenca en 1989, que son los únicos organismos periféricos que gestionan el agua (Fanlo Loras, 1996). En tal sentido tienen que dar respuesta a tres de los pilares básicos en el diseño una política hídrica española en términos de gobernanza: la participación, la planificación y su encuadre en el Estado de las Autonomías.

El nuevo sistema legal coloca el concepto de cuenca hidrográfica como el eje de la articulación de la Administración Hidráulica, y se propone unificar las facultades soberanas sobre el recurso y las funciones sobre los aprovechamientos (la obra hidráulica) en un solo ente: el Organismo de cuenca. En el supuesto de las cuencas intercomunitarias, dicho organismo será denominado Confederación Hidrográfica, y en la cuenca intracomunitaria la correspondiente Comunidad Autónoma dispondrá su denominación.

Es decir, desde 1985, bajo la denominación de Organismo de cuenca, se aúnan las facultades de las Comisarias de Aguas (burocracia del agua que ejerce las facultades soberanas sobre la misma) y las funciones de las Confederaciones Hidrográficas vigentes hasta la fecha (en sus funciones relativas a la construcción y explotación de los aprovechamientos). Además de ellas, se ejercen nuevas funciones en materia de planificación hidrológica que se perfilan estratégicas en el diseño de la política de aguas.

Estos nuevos Organismos de cuenca no resisten un análisis comparativo en materia de participación respecto al origen corporativo de las Confederaciones constituidas en 1926, ni siquiera con la tenue apertura a los usuarios que supuso la restitución de la Asamblea en 1979. Efectivamente, en los nuevos Organismos de cuenca creados al amparo de la Ley de Aguas de 1985, los órganos participados (la Asamblea de usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras) se definen como órganos de gestión. Por el contrario, las Asambleas en las antiguas Confederaciones y las Asambleas restituidas por el Decreto de 1979 se definían como órganos de gobierno. En realidad las nuevas Confederaciones establecidas en los Reales Decretos 924 a 931/1989, son nuevos Organismos de cuenca que sólo han tomado prestado el nombre de las antiguas Confederaciones, constituyéndose en órganos de naturaleza distinta dados los límites a los que se ciñe la participación de los usuarios.

La verdadera razón que limita aquella participación en los nuevos Organismos de cuenca es la naturaleza jurídica de las funciones soberanas atribuidas a los nuevos organismos antes ejercidas por las Comisarias de Aguas. Esto explica la reducción de los órganos con representación de usuarios a órganos de mera gestión y no de gobierno (Fanlo Loras, 1996).

En otras palabras, el sistema institucional vigente sacrifica la participación de los usuarios en pos de asegurar la unidad de gestión. Los usuarios nunca han tenido voz en la toma de decisiones en materia de agua: las funciones soberanas siempre han sido ejercidas desde

organismos unipersonales, burocratizados y sometidos al principio de jerarquía orgánica. Es necesario, pues, reconsiderar el mito de la Administración del agua históricamente participada y abierta a los intereses sociales, ya que sólo en escasos periodos y únicamente en lo que se refiere a la construcción y explotación de la obra se puede hablar de cooperación Estado-usuarios.

En este contexto, el sistema entiende por unidad de gestión la unificación en un solo órgano de las funciones relativas al agua por un lado y las funciones relativas a la obra hidráulica por otro, a las que hay que añadir las funciones de planificación. En realidad, a pesar de la constitución de un solo Organismo de cuenca, se mantienen separadas las funciones y no se integran los distintos niveles de gobierno.

La Directiva Marco europea no reivindica la institucionalización de un órgano para el gobierno de la cuenca; lo que regula es la designación de una autoridad competente a los efectos de la Directiva. Del mismo modo, no predetermina el carácter del órgano, internacional, nacional o regional (artículo 3 apartado 6); tampoco impone la creación de un órgano ex profeso (artículo 3 apartado 6), ni predetermina su estatuto jurídico (anexo I de la Directiva). Por ello, resulta sorprendente que buena parte de la doctrina (Sánchez Martínez *et al.*, 2011)(Pérez Marín *et al.*, 2011)(Magrama, 2014) reivindique que la política hidráulica española ha sido el referente para la redacción de la Directiva europea, y que la defensa de la división del territorio español en cuencas políticas se ampare en lo dispuesto por Europa.

#### 2.4.1.5. Cambios recientes en la distribución institucional de responsabilidades en materia de gestión del agua

En el momento de redactar este trabajo la palabra *agua* aparece, en la estructura institucional de la Administración General del Estado, a nivel de Dirección General. En concreto, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se estructura en una Secretaría de Estado denominada *Secretaría de Estado de Medio Ambiente*. De ella dependen la *Oficina del Cambio Climático*, con rango de dirección general, la *Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural*, la *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar*, y la *Dirección General del Agua* (Real Decreto 401/2012 de 17 de febrero, BOE número. 42, de 18 de febrero).

En la nomenclatura utilizada en la estructura institucional de la Administración General del Estado ha desaparecido la expresión *Obra Hidráulica*, cuestión que ha sido constante en la historia institucional del agua en España. En efecto, desde 1932 la Dirección General de Obras Hidráulicas tenía encomendada la política hidráulica española, y siempre se ha ubicado dentro del Ministerio que tenía encomendadas las funciones de fomento y construcción de obras públicas con distintas denominaciones a lo largo de la historia. De esta forma ha pasado de denominarse usualmente Ministerio de Fomento a Ministerio de Obras Públicas, para después ser el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. A partir de 1993 empieza a aparecer en la nomenclatura la palabra *ambiente*, con la designación del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente en julio de ese año (Fanlo Loras, 1996).

En 1996 se crea el Ministerio de Medio Ambiente (Real Decreto 758/1996 de 5

de mayo), en el que se aglutinan las funciones atribuidas antes a varios ministerios, intentando concentrar todo lo que tiene que ver con la conservación de la naturaleza. En el recién estrenado Ministerio de Medio Ambiente recalcan las competencias de obras hidráulicas y las Confederaciones Hidrográficas antes gestionadas por su inmediato predecesor, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Resulta paradójica la distinción que hace el Real Decreto entre las competencias de Obras Hidráulicas y las Confederaciones Hidrográficas, cuando desde la Ley de 1985 se proclama la unidad de gestión de la cuenca interpretada en el sistema español como autoridad única sobre la cuenca, y por ello se constituyen las nuevas Confederaciones en el año 1989. La explicación tal vez se encuentre en la doble dependencia de las Confederaciones en el anterior Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Por un lado, dependían orgánicamente de la Dirección General de Obras Públicas; y, por otro, funcionalmente de la Dirección General de Calidad de las Aguas.

En la estructura del recién creado Ministerio de Medio Ambiente (Real Decreto 1894/1996 de 2 de agosto) las funciones en materia de agua y en obras se aúnan en la misma Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, lo que otorga cierta prevalencia a las obras. En tal sentido de la Dirección General se hacen depender cinco Subdirecciones de las que solamente una se dedicada a la gestión del dominio público hidráulico, es decir, a funciones en materia de aguas propiamente dichas. Aunque dependiendo de la misma Secretaría de Estado, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, se constituye la Dirección General de Costas con las funciones de gestión y tutela del dominio marítimoterrestre.

Esta estructura mantiene la disociación entre funciones en materia de agua y obras, que sigue marcando la estructura institucional del sistema. No obstante, se ha dado un paso en lo que respecta a la ansiada unidad de gestión entendida como la autoridad única sobre la cuenca, pues ambas funciones se colocan bajo la misma Dirección General; esto es, en la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas. Sin embargo, no queda claro en el Real Decreto la delimitación de funciones entre la Dirección General y las Confederaciones. Así, se hace referencia a la función de la Dirección General relativa a la protección del dominio público hidráulico, mientras que, por el contrario, en la Ley de Aguas se contempla como función del Organismo de Cuenca la administración y control del dominio público hidráulico. Lo que sí queda especificado de forma taxativa es la superior función directiva que ejerce la Administración central sobre las Confederaciones Hidrográficas, al quedar establecido en el Decreto de estructura que éstos son organismos autónomos adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas.

El mismo esquema se reproduce en los sucesivos Ministerios de Medio Ambiente, en el periodo de la VIII Legislatura (2004-2008). De acuerdo con esto, las Confederaciones son órganos autónomos adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, a través de las Dirección General del Agua bajo la superior dirección de la Secretaria General para el Territorio y la Biodiversidad (RD 1477/2004 de 18 de junio). Por su parte, en la IX Legislatura (2008-2011) las Confederaciones son órganos autónomos adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, Medio



Rural y Marino a través de las Dirección General del Agua bajo la superior dirección de la Secretaria de Estado de Medio Rural y Agua (RD 1130/2008 de 4 de julio). Por último, en la X Legislatura (2011-2015) las Confederaciones son órganos autónomos adscritos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de las Dirección General del Agua bajo la superior dirección de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente (RD 401/2012 de 17 de febrero).

A la superior dirección que ejerce la correspondiente Secretaría de Estado sobre las Confederaciones hay que añadir la tutela que el Ministerio ejerce sobre las sociedades estatales reguladas por el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que faculta al Consejo de Ministros a constituir sociedades estatales cuyo objeto social sea la construcción, explotación o ejecución de las obras hidráulicas que al efecto determine el propio Consejo de Ministros. Este artículo, en realidad, supone vaciar de contenido la esencia de la función histórica de las Confederaciones: la construcción y explotación de la obra hidráulica.

De lo expuesto se puede concluir que el esfuerzo unificador del marco normativo de 1985, al menos en lo que concierne a las cuencas intercomunitarias, no sólo no llegó a materializarse sino que ha quedado muy menguado. La separación de funciones relativas al agua se ha mantenido en la estructura de los sucesivos ministerios. Además, la construcción, explotación o ejecución de la obra hidráulica se ha detraído, en parte, de las Confederaciones.

Si lo que se persigue es una autoridad única por cuenca como manifestación de la unidad de gestión descentralizada, la estructura institucional que se adopta debilita las funciones de los Organismos de cuenca, en este caso las Confederaciones, a la par que habilita mecanismos para centralizar la toma de decisiones, en forma de tutela o de superior dirección, con una distribución de funciones poco explícita y una fragmentación de las materias que afectan a la demarcación. Todas estas características son ajenas a la gobernanza entendida como proceso policéntrico y descentralizador.

## **2.4.2. La situación actual: principios, cuencas y sistema institucional**

### **2.4.2.1. Principios generales**

El entorno elegido históricamente para organizar el agua en España es la cuenca hidrográfica, que es entendida como unidad geográfica natural constituida por un río principal y sus afluentes tributarios o conjuntos de pequeñas cuencas. La institucionalización de ese entorno se lleva a cabo en los Organismos de cuenca.

En las cuencas intercomunitarias el Organismo de cuenca se denomina Confederación Hidrográfica. Respecto a las cuencas intracomunitarias, las respectivas CC. AA. con competencia en materia de aguas configuran su propia Administración Hidráulica. En ciertos casos, se han constituido entes autónomos que asumen las funciones que la Ley de Aguas del Estado atribuye a los Organismos de cuenca (la Agencia Catalana del Agua y la Andaluza del Agua<sup>3</sup>), si bien tienen que respetar unos mínimos establecidos en el marco legal aprobado por

<sup>3</sup>Artículo 50.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, se puede leer: “Con carácter general, corresponde a la Agencia Andaluza del Agua el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de agua”. En el 50.2, por su parte señala lo siguiente: “En particular le corresponde el ejercicio de las funciones que se atribuyen

el Estado.

Esos mínimos consisten en respetar los principios que se mencionan a modo de catálogo en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas: el principio de unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios; en el apartado segundo del artículo constan, el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; y por último, en el apartado tercero, la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza. En cuanto a la participación estructurada, se establece como requisito mínimo que la representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren.

En el sistema institucional que se diseña referenciado a la cuenca política, intercomunitaria e intracomunitaria, los principios mencionados adquieren una dimensión distinta a la que inspiran los procesos de gobernanza. El objeto de este epígrafe (La situación actual: principios, cuencas y sistema institucional) es poner de manifiesto y explicar el acomodo que sufren tales principios en la organización territorial del Estado autonómico.

En el sistema institucional español la unidad de gestión como principio básico se interpreta como sinónimo de autoridad unitaria en la cuenca desde un enfoque excluyente. Este principio de unidad de gestión es interpretado en la práctica internacional como medio para hacer posible la gestión integral de los recursos hídricos en un ámbito determinado, ya sea la cuenca, la demarcación, el ecosistema o el hábitat para gestionar el agua de forma eficaz en esa realidad física que interactúa con una realidad convencional y política.

En el caso español la gestión integral bajo la competencia de un mismo organismo se entiende en términos excluyentes: el Estado tiene competencias exclusivas sobre las cuencas intercomunitarias y las CC. AA. tienen competencias sobre las cuencas intracomunitarias. De este modo, no se supera la dimensión política-administrativa para abordar la gestión de una cuenca sino que concibe la cuenca como una nueva frontera. Aún más, la dimensión política de la cuenca se utiliza como soporte existencial de un órgano que no responde al principal parámetro para conseguir la gestión integral, esto es, la interacción de la realidad física y política que estructura el ámbito escogido para la gestión del agua, que en España es la cuenca.

El carácter excluyente del sistema reinterpreta los principios de desconcentración, descentralización, coordinación y eficacia, ya que, en ese contexto, se implementan de forma aislada por cuencas al margen de la organización territorial político-administrativa que, por otro lado, es la que sirve de base para la prestación de los servicios esenciales a la comunidad.

El respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico queda en entredicho cuando el contenido principal del Plan Hidrológico Nacional es regular los trasvases entre ámbitos territoriales de los distintos planes hidrológicos de cuenca. Se da por sentado que la ordenación de la cuenca tal y como se concreta en el correspondiente plan debe respetar el principio de unidad, lo que no es muy coherente con la definición de una

---

a los organismos de cuenca en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, respecto a las cuencas que se encuentren comprendidas íntegramente en el territorio de Andalucía, así como la administración, gestión y recaudación de los cánones y tarifas establecidos en los artículo 112 y siguiente del Texto Refundido de la Ley de Aguas<sup>3</sup>.

planificación a nivel nacional fundamentada en trasvases. Esto no significa la demonización de los trasvases pero sí la adjetivación y no la sustantivación de los trasvases en una política de aguas que respete el principio de unidad de cuenca como se apresura a autoproclamar el marco legal. Por último, la compatibilidad de la gestión del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, no han sido todavía suficientemente interiorizados en una política diseñada para el fomento de la obra hidráulica.

Una vez examinados los principios que inspiran el sistema español de gestión del agua procede analizar las cuencas, los territorios, las instituciones y, sobre todo resulta interesante detenerse en explicar como entiende el propio Ministerio, es decir desde dentro del sistema, el concepto de gobernanza.

#### **2.4.2.2. Las cuencas intercomunitarias**

Conviene empezar este apartado recordando una vez más que el marco legal en el que se desenvuelve el sistema institucional en el sector del agua establece la cuenca hidrográfica como unidad de gestión avalada por el TC. La cuenca es una unidad de carácter indivisible.

Conforme a lo dictaminado por el TC si las aguas de la cuenca discurren por el territorio de más de una C. A., le corresponde su gestión a la Administración del Estado, para ello se estructura en Organismos de cuenca, denominados Confederaciones Hidrográficas que, en la mayoría de los casos, complementa su denominación con el nombre de la cuenca del río que determina su ámbito de actuación.

De esta forma, según se expone en el cuadro nº 2.1 en la página siguiente existen en la actualidad los nueve Organismos de cuenca que configuran la Administración Hidráulica periférica del Estado en las cuencas intercomunitarias (la C.H. del Cantábrico, la del Duero, la del Ebro, la del Guadalquivir, la del Guadiana, la del Júcar, la del Miño - Sil, la del Segura y la del Tajo). Se definen como organismos autónomos situados bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado del Medio Ambiente, a través de la Dirección General del Agua, y están adscritos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en la estructura actual.

El principio de descentralización administrativa en el sector del agua tiene varias manifestaciones que afectan a la organización institucional. Una de ellas es la tensión centralización/descentralización que causada por la nueva organización territorial del Estado en CC. AA. establecida a partir de la Constitución de 1978, lo que da lugar a la mencionada clasificación de las cuencas en intracomunitarias e intercomunitarias y su gestión independiente.

Otra es, la utilización de la figura de las Comunidades de Usuarios, un modelo de autogestión corporativo de los intereses colectivos de los usuarios de las aguas. Desde la perspectiva legal, son corporaciones de derecho público, adscritas al correspondiente Organismo de cuenca, formadas por los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión. Desde el punto de vista institucional son un instrumento en la gestión del dominio público hidráulico. En este sentido es sintomático que su regulación se ubique dentro del título dedicado a la utilización de recurso (Título IV del Texto Refundido de la Ley de Aguas) y no en el título dedicado a la Administración Pública del Agua (Título I del

Texto Refundido de la Ley de Aguas).

Por último, la Administración Hidráulica estatal cuenta con unos órganos centrales, en este sentido, las Confederaciones como Administración periférica no abarcan la totalidad del territorio puesto que las cuencas intracomunitarias son gestionadas por las CC. AA. Desde el punto de vista funcional, dependen de los órganos ministeriales a los que están adscritos, en concreto la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y la Dirección General del Agua.

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente es el órgano superior del Ministerio competente en materia de agua (en la actualidad, en la décima legislatura de las Cortes Generales españolas, es el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). Es la responsable de definir, proponer y ejecutar las políticas del Ministerio referente a la definición de los objetivos y programas derivados de la Directiva Marco del Agua.

De esta Secretaría de Estado depende la Dirección General del Agua con las funciones principales de: la elaboración y seguimiento del Plan Hidrológico Nacional; el establecimiento de criterios homogéneos en la revisión de los planes hidrológicos de cuenca y la coordinación con los planes sectoriales o de ámbito regional que afecten a la planificación hidrológica; la coordinación de los planes de emergencia y de las actuaciones que se lleven a cabo en situaciones de sequía e inundación; la elaboración de la información sobre los datos hidrológicos y el seguimiento y el control del estado de las aguas superficiales y subterráneas renovables, de acuerdo con la aplicación de la Directiva Marco del Agua; el otorgamiento de las concesiones de agua y autorizaciones de vertido que sean competencia del Ministerio; la coordinación del establecimiento y mantenimiento de los registros de aguas y de los censos de vertidos en los organismos de demarcaciones hidrográficas; la realización, supervisión y control de estudios, proyectos y obras de explotación, control y conservación del dominio público hidráulico y del patrimonio de las infraestructuras hidráulicas de su competencia; el impulso y fomento de las actividades de depuración y reutilización de las aguas depuradas; y, en general, de todas las medidas destinadas a favorecer el ahorro de agua.

Vistas las funciones de los órganos centrales del Estado en materia de aguas resulta imprescindible acudir a un exquisito ejercicio de coordinación para no usurpar funciones a las Confederaciones lo que supondría arrebatar enteros al principio de unidad de cuenca.

Cuadro 2.1: Confederaciones Hidrográficas.

Organismo de cuenca	Fecha de creación
C. H. del Cantábrico	RD 266/2008 de 22 de febrero por el cual la CH de Norte* se segrega en la CH Cantábrico y la CH Miño- Sil
C. H. del Duero	RD 929/1989 de 21 de julio
C. H. del Ebro	RD 931/1989 de 21 de julio
C. H. del Guadalquivir	RD 926/1989 de 21 de julio
C. H. del Guadiana	RD 928/1989 de 21 de julio

Organismo de cuenca	Fecha de creación
C. H. del Júcar	RD 924/1989 de 21 de julio
C. H. del Miño-Sil	RD 266/2008 de 22 de febrero por el cual la CH de Norte* se segrega en la CH Cantábrico y la CH Miño- Sil
C. H. del Segura	RD 925/1989 de 21 de julio
C. H. del Tajo	RD 927/1989 de 21 de julio

Fuente: propia

*\*La Confederación Hidrográfica del Norte fue constituida mediante Real Decreto 930/1989 de 21 de julio*

Una vez aprobada la Directiva Marco europea e incorporada al derecho interno español, la estructura institucional del agua se ha visto obligada a asumir las demarcaciones hidrográficas como nuevo ámbito de gestión y para ello ha forzado el acople del nuevo ámbito territorial al ámbito jurisdiccional de las Confederaciones. En el cuadro nº 2.2 se relaciona el ámbito jurisdiccional de cada Confederación y en el cuadro nº 2.3 en la página 111 el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Cuadro 2.2: El ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas (Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo)

Confederación	Ámbito jurisdiccional
C. H. del Cantábrico	Comprende el ámbito territorial de la zona terrestre de la D. H. del Cantábrico Occidental y la parte española de la D. H. del Cantábrico Oriental, en el ámbito de las competencias del Estado (a partir de 16/01/2011).
C. H. del Duero	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Duero (redacción originaria a partir del 16/06/87).
C. H. del Ebro	Comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de río Ebro, del río Garona y de las demás cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico a través de la frontera con Francia, excepto las de los ríos Nive y Nivelle. Comprende, además, la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta (redacción originaria a partir del 16/06/87).

Confederación	Ámbito jurisdiccional
C. H. del Guadalquivir	Comprende el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir, las cuencas que vierten al océano Atlántico desde el límite entre los t.m. de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta la desembocadura del Guadalquivir, además de la ciudades de Ceuta y Melilla (a partir del 08/12/2011).
C. H. del Guadiana	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana (a partir del 2/11/2011).
C. H. del Júcar	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendidas entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo y el endorreísmo natural formado por el sistema que constituyen los ríos Quejola, Jardín y Lezuza y la zona de los Llanos ( a partir del 30/08/2015).
C. H. del Miño-Sil	Comprende el ámbito territorial de la zona terrestre de la parte española de la D. H. Miño-Sil (a partir del 13/03/2008).
C. H. del Segura	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, además de la cuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las endorreicas de Yecla y Corralrubio (redacción originaria a partir del 16/06/87).
C. H. del Tajo	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Tajo (redacción originaria a partir del 16/06/87).

*Fuente. propia*

Cuadro 2.3: El ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas  
(Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero)

Demarcaciones Hidrográficas	Ámbito Territorial
D. H. Cantábrico Occidental	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la cuenca del río Eo, hasta la cuenca del Barbadun, excluidas ésta última y la intercuenca entre la del arroyo de La Sequilla y la del río Barbadun, así como todas sus aguas de transición y costeras. Las aguas costeras tiene como límite oeste la línea con orientación 0º que pasa por la Punta de Peñas Blancas, al oeste del río Eo, y como límite este la línea con orientación 2º, que pasa por Punta del Covarón, en el límite entre las CCC de Cantabria y del País Vasco. (a partir del 16/01/2011).
D. H. Cantábrico Oriental	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la cuenca del Barbadun hasta la del Oiartzun, incluyendo la intercuenca entre la del arroyo de La Sequilla y la del río Barbadun, así como todas sus aguas de transición y costeras, y el territorio español de las cuencas de los ríos Bidasoa, incluyendo sus aguas de transición, Nive y Nivelles. Las aguas costeras tiene como límite oeste la línea de orientación 2.º que pasa por Punta del Covarón y como límite este la frontera entre el mar territorial de España y Francia. (a partir del 16/01/2011)
D.H. del Duero	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Duero (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. del Ebro	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Ebro y sus aguas de transición, de la cuenca hidrográfica del río Garona y de las demás cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico a través de la frontera con Francia, excepto las de los ríos Nive y Nivelles; además de la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122,5.º que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar y como límite norte la línea con orientación 90.º que pasa por el Cabo de Roig (redacción originaria a partir del 04/02/2007).



<b>Demarcaciones Hidrográficas</b>	<b>Ámbito Territorial</b>
D. H. del Guadalquivir	Comprende el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir, así como las cuencas hidrográficas que vierten al Océano Atlántico desde el límite entre los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta la desembocadura del Guadalquivir, junto con sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite oeste la orientación 213.º que pasa por la Torre del Loro y como límite este la línea con orientación 244.º que pasa por la Punta Camarón, en el municipio de Chipiona (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. del Guadiana	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana, así como la parte española de sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite oeste el límite entre el mar territorial de Portugal y España, y como límite este la línea con orientación 177.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe. (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. del Júcar	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendido entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo, junto con las aguas de transición. Las aguas costeras tiene como límite sur la línea con orientación 100º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura y como límite norte la línea con orientación 122,5º que pasa por el extremo meridional de la play de Alcanar. (a partir del 14/03/2013).

<b>Demarcaciones Hidrográficas</b>	<b>Ámbito Territorial</b>
D.H. Miño-Sil	Comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de los ríos Miño y Limia, así como la parte española de sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite norte la línea con orientación 270.º que pasa por la Punta Bazar, al norte de la desembocadura del Miño, y como límite sur el que hay entre el mar territorial del Portugal y España. (redacción originaria a partir del 04/02/2007); la Disposición Adicional cuarta del RD 266/2008 de 22 de febrero redenomina la DH Miño-Limia por DH Miño-Sil.
D. H. Segura	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, incluidas sus aguas de transición; además de la subcuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las cuencas endorreicas de Yecla y Corralrubio. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122.º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora, y como límite con orientación 100.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guadamar del Segura. (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. del Tajo	Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Tajo (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. de Ceuta	Comprende el territorio de Ceuta, así como sus aguas de transición y costeras (redacción originaria a partir del 04/02/2007).
D. H. de Melilla	Comprende el territorio de Melilla, así como sus aguas de transición y costeras (redacción originaria a partir del 04/02/2007).

*Fuente: propia*

De los datos que se hacen constar en los cuadros número 2.2 y 2.3 que se adjuntan procede llamar la atención sobre varios hechos.

En primer lugar, considero que la resistencia a perder la conexión con las antiguas Confederaciones creadas en el primer tercio del siglo XX, se debe al deseo de reivindicar como innovación española de impacto internacional la gestión del agua a nivel de cuenca hidrológica. Asimismo, implícitamente se quiere mantener la errónea percepción del carácter cooperativo de

las Confederaciones a modo de ejemplo idealizado de participación ciudadana estructurada: se desea proyectar la imagen de una administración del agua ejercida por los propios beneficiarios. Ambas ideas quedan matizadas una vez que se profundiza en la historia de las Confederaciones, pues su consideración de la cuenca a efectos de la planificación de obras, está alejado del concepto de gestión integral de los recursos hídricos. En cuanto a la participación, solamente durante la primera etapa de la existencia de las Confederaciones, entre los años 1926 y 1929, éstas institucionalizaron la cooperación entre el Estado y los usuarios en la construcción de la obra hidráulica y su posterior explotación. Las transformaciones posteriores acabaron por excluir, en determinados periodos, la participación de los usuarios en sus órganos.

En segundo lugar, la conjugación imperfecta de dos elementos fundamentales en el sistema español de gestión de agua, (por un lado, las Confederaciones como institución y su ámbito territorial o jurisdicción; y, por otro, el ámbito de las demarcaciones hidrográficas como bases territoriales de los planes hidráulicos) no materializa la unidad de gestión identificada con la unidad de órgano característica histórica del sistema.

La norma que define el ámbito territorial de las Confederaciones y de los planes hidrológicos del año 87, ha sido modificada sustancialmente, de modo continuo y a medida que se tenían que hacer ajustes para el cumplimiento de la Directiva europea. De esta forma, los ámbitos territoriales de las demarcaciones se han ido diferenciando de los ámbitos jurisdiccionales de las antiguas Confederaciones, lo cual es un efecto no deseado porque rompe la unidad de órgano o acuacentrismo orgánico que ha caracterizado la política de aguas en España.

Este hecho se explica porque se han intentado encajar nuevos enfoques (el paradigma de la GIRH) en la vieja política de aguas española diseñada desde la especialización excluyente, implementada por una Administración Hidráulica periférica del Estado antagónica a una Administración General. El paradigma de la GIRH, aceptado en la Directiva europea, requiere desnacionalizar los entornos de trabajo, integrar las fronteras políticas y administrativas en la gestión del agua, en lugar de cambiarlas por otras como hace el sistema español.

Efectivamente, el Real Decreto 650/1987 de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca (Confederaciones en el Estado) y de los planes hidrológicos se ha modificado ocho veces en la última década. La razón de que se haya alterado tantas veces el ámbito de actuación de las competencias es que el concepto de demarcación (escenario de aplicación de la GIRH) de la Directiva no encaja en el concepto de cuenca hidrográfica política española. De este modo, la división de cuencas intercomunitarias e intracomunitarias ha supuesto la elevación de la cuenca natural a la cuenca política. Por esta razón, no encajan en el sistema confederal español organizado por cuencas políticas los conceptos aportados por la Directiva de *aguas costeras*.

#### **2.4.2.3. La gobernanza en el sistema institucional español según el Ministerio competente en la materia**

El esfuerzo por mantener el sistema institucional español del primer tercio del siglo XX queda reflejado en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos del Real Decreto 125/2007, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Cuando

explica los principios que se han tendido en cuenta para fijar las demarcaciones hidrográficas, literalmente reconoce que se opta por mantener la estructura de cuencas hidrográficas, en los siguientes términos:

En el caso específico de España, ese concepto no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuenca hidrográfica más que consolidada y ajustada en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Por eso se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras...(Exposición de Motivos del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero).

Hoy por hoy las Confederaciones ostenta en su jurisdicción las facultades administrativas soberanas sobre el agua; esto es, ejercen las funciones de disposición sobre el dominio público hidráulico (otorgamiento de autorizaciones y concesiones) y las funciones de policía (administración y control del dominio público hidráulico, inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones y tutela de la autogestión ejercida por las Comunidades de Usuarios).

De igual forma, las Confederaciones, constituidas al amparo de la Ley de Aguas de 1985, ejercen las facultades que habilitan la distribución del agua con funciones para la administración y control de los aprovechamientos (gestión de los aprovechamientos), la regulación de los cauces, así como, las funciones para el proyecto, construcción y explotación de obras hidráulicas. En el ejercicio de estas funciones entran en juego los diversos órganos colegiados de las Confederaciones, la Junta de Gobierno, y particularmente los órganos de gestión en régimen de participación (Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras) para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la normativa del agua.

El hecho de asumir de forma diferenciada, las funciones que integran estos dos tipos de facultades ha condicionado la evolución histórica de las Confederaciones y ha tenido repercusión en el diseño de política de aguas en la época actual.

Las referencias a esta bifurcación de facultades son una constante en la doctrina. Por parte de algunos autores se diferencia entre las funciones administrativas (potestades soberanas del agua) y las funciones confederales (planes de aprovechamiento y las obras correspondientes) (Fanlo Loras, 1993). En otros supuestos se hace referencia al concepto de gestión de las aguas en sentido estricto diferenciado de la construcción o explotación de las obras hidráulicas, entendidas como gestión del agua en sentido amplio (Martín Retortillo, 1976). Insistiendo en la misma dualidad se distingue entre actividad de limitación (de policía) y de realización (de gestión) (López Menudo, 1986).

En el sistema institucional vigente, a estos dos tipos de facultades, hay que añadir nuevas funciones en respuesta a nuevas obligaciones reconocidas por ley y a compromisos internacionales o recogidos en convenios con otros entes públicos. Tal es el caso de la importante función de planificación (elaboración del plan hidrológico de cuenca, seguimiento y revisión) o

las funciones que se deriven de los convenios con comunidades autónomas, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas.

En el Catálogo de gobernanza del agua en España (Magrama, 2014) estas funciones se identifican con los servicios que ofrece la Administración Pública del agua calificando al sistema español como un ejemplo de éxito. En palabras del propio Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente:

El sistema de gobernanza del agua de España es un ejemplo de éxito, un ejemplo de la capacidad de adaptación al medio a partir de un sistema de gobierno basado en la planificación, en la participación pública y en el desarrollo tecnológico y la innovación. (Sistema Español de Gobernanza del Agua, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014:3)

El Catálogo agrupa las capacidades y servicios ofertados por el sistema en cuatro bloques: Planificación hidrológica, Gestión sostenible, Eficacia en el servicio, y Seguridad para los ciudadanos.

Según la letra del Catálogo, estos cuatro bloques describen “un sistema de buena gobernanza, con alto nivel tecnológico y de innovación, y afianzado sobre un complejo y moderno sistema de infraestructuras” (Catálogo de gobernanza del agua en España, 2014: 9). En cada bloque se identifican las funciones de los actuales Organismos de cuenca. De esta forma en el bloque dedicado a la planificación hidrológica se encuadran las funciones de planificación; en el bloque dedicado a la gestión sostenible, ciertas facultades administrativas soberanas y la gestión de los títulos que legitiman el uso del DPH; en el bloque dedicado a la eficacia del servicio, las funciones de gestión de los aprovechamientos; y en el bloque dedicado a la seguridad para los ciudadanos, las funciones de regulación de los ríos.

En el cuadro n.º 2.4 se especifican las facultades con los correspondientes servicios conforme son descritos en el sistema de gobernanza expuesto por el Ministerio. En la primera columna se identifican las capacidades (facultades) del sistema (la planificación, la gestión sostenible, la eficacia en el servicio y la seguridad); y en la segunda columna, los servicios que se prestan en respuesta a las capacidades que se ejercen.

Este repertorio de servicios atribuidos al sistema institucional español, calificado como sistema de gobernanza del agua en España, deja al descubierto algunos puntos débiles o carencias.

En primer lugar, si bien la gobernanza tiene que ver con la construcción de consensos, con la resolución de conflictos, la legitimación y la rendición de cuentas, en el catálogo se echan en falta servicios que habiliten tales procesos. De este modo, no aparecen planes de actuación y coordinación entre Administraciones o mapas y redes de trabajo entre los distintos niveles de gobierno; no se mencionan medios que habiliten procesos para hacer valer principios de acción institucional como la cooperación y lealtad institucional entre los distintos gobiernos territoriales; y no se contemplan servicios para ajustar una política de aguas en respuesta a los conflictos de la realidad hídrica española. Por otro lado, el catálogo de servicios se centra más en los procesos de gestión que en los de gobernanza, pues se pone el acento en la gestión de los medios técnicos en lugar de en la gestión de las interacciones sociales.

Cuadro 2.4: El sistema de Gobernanza del Agua en España: servicios y capacidades.

<b>Planificación hidrológica</b>	La planificación hidrológica./ Gestión de la información hidrológica./ Redes de estaciones de aforo./ Modelos informáticos complejos para la estimación y gestión de los recursos hídricos en la planificación hidrológica./ Sistema de evaluación del estado de las masas de agua./ Sistemas de evaluación económica de proyectos y recuperación de costes. /La planificación coordinada del agua y energía. /Establecimiento de regímenes de caudales ecológicos. /Transferencias de recursos hídricos. El Trasvase Tajo-Segura. /Planificación en la gestión de cuencas, ordenación del territorio y restauración agrohidrológica y forestal. /Sistemas de información espacial como apoyo a la planificación hidrológica y a la participación pública. /Efectos del cambio climático en la planificación hidrológica. /Cuentas del agua. /Gestión del agua en cuencas transfronterizas. El Convenio de Albufeira. /Capacitación y transferencia de conocimiento.
<b>Gestión sostenible</b>	Gestión y administración del agua. /Registros informáticos de los derechos de agua. /Sistemas de información para el control de vertidos. /Redes de seguimiento del estado de las masas de agua superficiales. /Red de alerta SAICA (Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas). /Redes de seguimiento del estado de las masas de agua subterránea. / Planes de gestión de sequías. /Delimitación y deslinde del dominio público hidráulico. /Medidas de recuperación ambiental en ríos o embalses contaminados. La descontaminación del embalse de Flix. /Medidas de recuperación ambiental integradas e infraestructuras verdes. /Evaluación de los recursos hídricos procedentes de la innovación. Programa ERHIN.
<b>Eficacia en el servicio</b>	Captación y regulación de aguas (superficiales y subterráneas). /Potabilización de aguas. / Desalación. /Transporte del agua: canales, conducciones y trasvases. /Saneamiento y depuración de aguas residuales. /Regeneración y reutilización de aguas depuradas./ Sistemas de gestión del ciclo integral y atención al ciudadano./ Gestión del ciclo integral del agua agrícola./ Gestión integral y modernización del regadío./ Generación de energía a partir del agua. Tipos de centrales hidráulicas y elementos que las conforman.
<b>Seguridad para los ciudadanos</b>	Gestión de los riesgos hidrológicos./ Inundaciones. Planes de gestión del riesgo de inundación./ Gestión de la seguridad de presas y embalses.

Fuente: Sistema español de Gobernanza del Agua,  
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014.

Las carencias del sistema de gobernanza descrito por el Ministerio también se pueden definir atendiendo a los tres elementos identificativos de los procesos de gobernanza del agua.

Con relación a la utilización del paradigma de la GIRH, esto es, la delimitación de los espacios sobre los que planificar el recurso, conviene recordar que en la GIRH los usos y aprovechamientos se planifican teniendo presentes las demandas de los sectores agrícolas,

industriales, energéticos, territoriales, ambientales y de abastecimiento. Por su parte, en relación con la oferta, se consideran las aguas superficiales, subterráneas, costeras o de transición teniendo presente la protección de los entornos.

En el sistema español, estos límites no han quedado definitivamente establecidos, debido a la provisionalidad en la determinación de los ámbitos territoriales de las demarcaciones a expensas de que el Estado transfiera las correspondientes competencias que sean asumidas por las CCAA. Es decir, la organización política y administrativa condiciona la gestión del agua, y precisamente las prácticas de buen gobierno del agua pretenden superponer la gestión sobre esas limitaciones y condicionantes políticos y administrativos.

Otro factor disgregador del sistema español es la dispersión en la gestión. A pesar de los esfuerzos realizados por mantener un sistema que considera a las Confederaciones Hidrográficas como paradigma de la gestión especializada en materia de agua, el sistema quiere hacer valer el principio de unidad de gestión integrada como presupuesto básico de la gobernanza del agua institucionalizado en las Confederaciones Hidrográficas, como literalmente expone el Catálogo de Gobernanza del Agua en España:

El sistema español de gobernanza del agua se basa en la gestión integrada de los recursos de agua –siendo el ámbito de actuación la cuenca hidrográfica– en la unidad de gestión de la cuenca y en la existencia de Confederaciones Hidrográficas (Sistema Español de Gobernanza del Agua, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014:7)

La gestión de las aguas costeras no se contempla entre las competencias de las Confederaciones Hidrográficas, pues no se atribuyen competencias directas a las Confederaciones Hidrográficas como órganos de gobierno de cuenca. La incorporación a la normativa española del concepto de demarcación hidrológica, que incluye las aguas costeras y el compromiso de asegurar el buen estado de las aguas costeras, en un ejercicio de coherencia con la lógica seguida por el sistema, debiera haber extendido el ámbito jurisdiccional de las Confederaciones a las aguas costeras. No obstante, las competencias sobre éstas se encuentran dispersas en la normativa de protección en materia de medio ambiente de las Administraciones Autonómicas y, en lo que respecta a la lucha contra la contaminación del medio marino, en las funciones atribuidas a la Administración General del Estado.

Tal dispersión requiere grandes esfuerzos de cooperación para que el sistema institucional responda a los principios de gobernanza, y es precisamente la falta de cooperación otro de los puntos débiles del sistema español. Tal y como se expuso en el capítulo primero del trabajo, en el sistema español hay una falta de entendimiento entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente con respecto a la nueva organización del Estado adoptada en la Constitución de 1978, el Estado de las Autonomías.



Por un lado, en el nuevo diseño institucional se apuesta por diferenciar las cuencas entre intercomunitarias e intracomunitarias, como elemento para dirimir quién ejerce las facultades de gobierno en materia de agua. Se genera así un complejo sistema caracterizado por la provisionalidad y el conflicto en el diseño de la política de aguas, la demarcación hidrológica. Aún en las cuencas intercomunitarias consideradas indiscutidas (la de los grandes ríos, como el Ebro, el Tajo, el Guadiana, el Guadalquivir, el Segura, el Júcar), las Confederaciones no han sido capaces de adquirir un papel integrador de la nueva estructura del Estado; más bien, se aferran a la dependencia jerárquica de la Administración Central para aislarse de la presión de las instituciones de las CC. AA.

Un buen ejemplo de la falta de entendimiento entre los distintos niveles de gobierno es lo acaecido en la cuenca del Guadalquivir. La Junta de Andalucía ha ejercido competencias sobre la cuenca desde el 1 de enero de 2009 hasta el 22 de octubre de 2011, una vez que el TC declara inconstitucional el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en su redacción de 2007 por el que se atribuía a la Comunidad Autónoma las competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir que transcurren por su ámbito territorial (un 96 %) y no afectan a otra Comunidad Autónoma.

El camino de ida y vuelta de la gestión del Guadalquivir del Estado a la Junta de Andalucía tiene tres momentos claves. El primero sucede con el Real Decreto 1666/2008 de 17 de octubre, por el que se traspasan a la CC. AA. las funciones y servicios de la Administración de Estado en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) con efectos desde 1 de enero de 2009. El segundo ocurre dos años y medio más tarde, cuando se dicta la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 de 16 de marzo cuyo fallo declara inconstitucional el artículo 51 que habilitó la transferencia. El tercero lo introduce el Real Decreto 1498/2011 de 21 de octubre, en ejecución de sentencia, mediante la cual se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la C.A. mediante el RD 1666/2008.

El TC en la sentencia 30/2011, como en otras anteriores (STC 227/1988, STC 161/1996 y STC 11/1998), apela al equilibrio de intereses supracomunitarios afectados en la gestión del agua para una utilización racional de los recursos naturales, y por ello avala el criterio de gestión por cuencas utilizado en la Ley de Aguas de 1985<sup>4</sup>.

Esos intereses supracomunitarios deben ser gestionados de forma homogénea, es decir, hace necesaria una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia, como es el agua, para diversos sectores y subsectores. Tal labor le corresponde al Estado, si bien éste deberá tener en cuenta la concurrencia de competencias de las diferentes Administraciones implicadas. Por esta razón el TC anuló la administración ordinaria en exclusividad por la Junta de Andalucía de los tramos que trascurren por el territorio andaluz, arguyendo el Fundamento Jurídico número 11 de la STC 30/2011, que se expresa en los siguientes términos:

<sup>4</sup>El FJ 15 de la STC 227/88 indica: “Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma son manifiestamente supracomunitarios”.

...asegurada una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. De aquí que dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el art. 51 EAAAnd, que determina que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencia asumida, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Guadalquivir y de los afluentes –o tramos de los mismos– que transcurran por el territorio de Andalucía, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma. (Fundamento Jurídico 11 de la STC 30/2011).

El razonamiento planteado por el TC obedece a un análisis técnico jurídico que no se ajusta a la realidad que trata de ordenar o pacificar. El TC en la sentencia 30/2011 establece que la utilización racional del recurso natural del agua es tan importante que es necesario un sistema que permita el equilibrio de intereses, mediante una gestión homogénea que el TC identifica con una administración unitaria que le corresponde concretar al Estado en las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. Como esto es incompatible con el Estatuto de Autonomía andaluz, que reconoce la competencia exclusiva sobre las aguas del Guadalquivir a su paso por el territorio andaluz, se ha declarado inconstitucional el correspondiente precepto del Estatuto andaluz.

En la representación del cuadro 2.5 se analiza de forma gráfica el razonamiento del TC en el reparto de competencias en materia de agua.

Cuadro 2.5: Razonamiento del Tribunal Constitucional.

**Planteado por el TC en gestión del agua en España**

Uso racional del agua = Gestión homogénea

Gestión homogénea= Administración unitaria

Cuencas políticas intercomunitarias / Cuencas políticas Intracomunitarias

Estado / Comunidades autónomas

**Planteado en procesos de gobernanza**

Uso racional del agua= GIRH+ Cooperación + Participación

Gestión equilibrada= Gobiernos multinivel

Cuencas naturales

*Fuente: propia*

El TC incide en que la homogeneidad en la gestión se garantiza con una administración unitaria concretada por el Estado en la que se tengan presentes los intereses de otras

Administraciones. Esto es antagónico con el concepto teórico de la gobernanza, que implica una *dirección descentralizada de la sociedad*, a favor de una directiva con múltiples centros. Como cabe inferir, el sistema español del agua ni ha interiorizado el concepto de gobernanza ni está alineado con los objetivos del sistema europeo, pues insiste en concretar una administración unitaria, institucionalizada en las Confederaciones desde el Estado. El intento por salvaguardar la concurrencia de competencias de las diferentes Administraciones implicadas no ha dado resultado después de 30 años porque la tensión entre las Comunidades Autónomas y el Estado se deja sentir en conflictos y en la indefinición de un Plan Hidrológico Nacional.

A esta falta de resultados hay que añadir la incoherencia que suponen la homogeneidad y la unidad de gestión, puesto que ninguna de ellas ha sido una característica atribuible al sistema español. Es necesario cuestionarse si la administración unitaria que, según el Tribunal, garantiza la gestión homogénea de las aguas que discurren por más de una C. A., tiene que ser concretada por el Estado con la colaboración de las otras Administraciones, o puede ser concretada de forma cooperativa con los actores involucrados como exigen las prácticas de buen gobierno.

Las prácticas internacionales reconocidas como prácticas de buen gobierno determinan que un órgano unitario es útil cuando promueve la cooperación, y conserva la autoridad estatal y provincial dentro de la cuenca. En definitiva la gobernanza implica un policentrismo, que nada tiene que ver con la administración unitaria homogénea que practica el sistema español.

Respecto a la participación ciudadana entendida de forma amplia y abierta, el sistema español nunca la ha estructurado. Sólo después de la transposición de la Directiva Marco europea se dota a la planificación hidrológica (principal instrumento de ordenación de la política de aguas) de una dimensión relacionada con objetivos medioambientales y calidad de las aguas; y sólo entonces, se reconduce el sistema español hacia la participación de los ciudadanos en la planificación con el objetivo claro de cumplir compromisos europeos.

Los antecedentes de participación en las Confederaciones no tienen relación con la participación estructuradora de gobernanza. Incluso en el periodo de 1926 a 1929 en el que fueron consideradas las Confederaciones verdaderos órganos cooperativos, la autoridad soberana sobre el agua le venía dada a los Gobernadores Civiles de la época. El consenso sobre los usos del agua ha sido el gran ausente en el sistema español, excepto por pequeñas comunidades ancestrales, que una vez organizadas fueron institucionalizadas y tuteladas desde la Administración.

En la actualidad, el sistema español vigente, planifica con una metodología de gobernanza proporcionada desde Europa, que hace partícipe a la sociedad de la toma de decisiones importantes sobre la demarcación hidrográfica. Eso sí, se hace desde un sistema lastrado por la división entre órganos de gobierno (en los que la representación de los usuarios es mínima) y órganos de gestión, sin verdaderas facultades soberanas.

#### 2.4.2.4. Las cuencas intracomunitarias

Hasta ahora se han descrito varios componentes del sistema español, (las cuencas intercomunitarias y las capacidades y servicios de los que se dota el sistema estatal para el ejercicio de los procesos de gobernanza ) y se ha realizado un análisis crítico del mismo.

Para completar el análisis procede revisar las cuencas intracomunitarias, es decir, las comprendidas íntegramente en el territorio de una C. A., ya sean costeras o insulares. En el cuadro 2.6 se identifican las demarcaciones hidrográficas comprendidas por cuencas intracomunitarias y las C.C. A.A. que asumen su gestión de conformidad con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía.

Cuadro 2.6: Demarcaciones hidrográficas correspondientes a cuencas intracomunitarias.

CC. AA.	Demarcación	Ámbito territorial
Andalucía	DH de las cuencas mediterráneas	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya, y quedando excluida la de la Rambla de Canales. Comprende además las aguas de transición asociadas a las anteriores. Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 144º que pasa por el límite costero de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y como límite noreste la línea con orientación 122º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora (Art 3 Decreto 357/2009 de 20 de octubre).
Andalucía	DH Guadalete-Barbate	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos Guadalete y Barbate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir, así como, las aguas de transición a ellas asociadas. Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 244º que pasa por la Punta Camarón en el municipio de Chipiona y como límite este la línea con orientación de 144º que pasa por el límite costero de los términos municipales de Tarifa y Algeciras (Art 3 Decreto 357/2009 de 20 de octubre).

CC. AA.	Demarcación	Ámbito territorial
Andalucía	DH Guadalete-Barbate	<p>Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos Tinto, Odiel y Piedras y las intercuenas con vertido directo al Atlántico desde los límites de los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta los límites de los términos municipales de Isla Cristina y Lepe, así como, las aguas de transición a ellas asociadas.</p> <p>Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 177° que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe, y como límite este la línea con orientación 213° que pasa por la Torre del Loro. (Art 3 Decreto 357/2009 de 20 de octubre).</p>
Baleares	DH de las Islas Baleares	<p>La demarcación coincide totalmente con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Comprende tres islas mayores con sus islotes (Mallorca 3.636,7 km<sup>2</sup>; Menorca 694,5 km<sup>2</sup>; y Eivissa, 571,7 km<sup>2</sup>), una menor con sus islotes (Formentera, 82,5 km<sup>2</sup>) y las masas costeras (3.739,3 km<sup>2</sup>), lo que hace un total de 8724,7 km<sup>2</sup>.</p>
Canarias	DH de El Hierro	<p>Cada demarcación hidrográfica comprende la zona terrestre y marina de la correspondiente cuenca hidrográfica insular, así como las aguas subterráneas, de transición y costeras asociadas a las citadas cuencas, hasta una distancia de una milla entre la respectiva línea de base recta y el límite exterior de las aguas costeras. (art 5-bis.2 de la ley 12/1990 de 26 de julio de Aguas).</p>
Canarias	DH Fuerteventura	Ídem.
Canarias	DH Gran Canaria	Ídem.
Canarias	DH la Gomera	Ídem.
Canarias	DH Lanzarote	Ídem.
Canarias	DH La Palma	Ídem.
Canarias	DH Tenerife	Ídem.
Cataluña	Distrito de cuenca fluvial de Catalunya	<p>Ríos Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí y Riudecanyes, y las cuencas de todas las rieras costeras entre la frontera con Francia y el desguace del río Sénia, así como las aguas costeras y subterráneas asociadas, con una extensión de 16.438 km<sup>2</sup> (D. 31/2009 de 24 de febrero).</p>

CC. AA.	Demarcación	Ámbito territorial
Galicia	DH de Galicia Costa	La Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, que incluye las cuencas hidrográficas de los ríos que discurren en su totalidad por el territorio de Galicia. (Art 6.1 a) Ley 9/2010 de 4 de noviembre), así como, las aguas de transición a ellas asociadas, junto con las subcuencas vertientes en el margen izquierdo de la ría del Eo y las aguas costeras hasta el límite sur de la línea con orientación 270º que pasa por la Punta Bazar, al norte de la desembocadura del Miño y hasta el límite este de la línea con orientación 0º que pasa por la punta Penas Brancas, al oeste de la ría del Eo.
País Vasco	DH del Cantábrico Oriental	Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la cuenca del Barbadun hasta la del Oiartzun, incluyendo la intercuenca entre la del arroyo de La Sequilla y la del río Barbadun, así como todas sus aguas de transición y costeras, y el territorio español de las cuencas de los ríos Bidasoa, incluyendo sus aguas de transición, Nive y Nivelles. Las aguas costeras tiene como límite oeste la línea de orientación 2.º que pasa por Punta del Covarón y como límite este la frontera entre el mar territorial de España y Francia (Art 3.2 del RD 125/2007 de 2 de febrero, en su redacción dada por el RD 29/2011 de 14 de enero).

*Fuente: propia*

En el siguiente cuadro (2.7) se comparan las Comunidades Autónomas, se identifica el organismo que ejerce funciones de Organismo de cuenca en la respectiva Comunidad y se indican las demarcaciones hidrográficas que gestionan.

Cuadro 2.7: Comunidades Autónomas, organismo responsable y demarcaciones hidrográficas.

Comunidad Autónoma	Organismo responsable	Demarcaciones hidrográficas.
Andalucía	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	DH cuencas mediterráneas DH Guadalete- Barbate DH Tinto-Odiel-Piedras

Comunidad Autónoma	Organismo responsable	Demarcaciones hidrográficas.
Baleares	Gobierno de las Islas Baleares- Consejería de Medio Ambiente	DH de las Islas Baleares
Canarias	Gobierno de Canarias. Consejería competente en la materia	DH de El Hierro DH Fuerteventura DH Gran Canaria DH la Gomera DH Lanzarote DH La Palma DH Tenerife
Cataluña	Agencia Catalana del Agua	Distrito de cuenca fluvial de Catalunya
Galicia	Aguas de Galicia	DH de Galicia Costa
País Vasco	Agencia Vasca del Agua (URA) y Confederación Hidrográfica del Cantábrico	DH del Cantábrico Oriental

*Fuente : propia*

De los datos que se hacen constar en los cuadros que se adjuntan (2.6, 2.7) procede llamar la atención sobre las circunstancias expuestas a continuación.

Los Organismos de cuenca en las CC. AA. no heredan la denominación de Confederación, como sí lo hacen los del Estado. Cada C. A. utiliza la denominación que cree más oportuna para referirse al ente público de gobierno del agua, y adopta diferente naturaleza jurídica en una manifestación de su propia potestad de autogobierno. Hay Comunidades Autónomas que deciden crear órganos ex profeso y mantener la singularidad en el sector del agua; otras deciden diluir las competencias específicas en materia de agua en la Administración general de la C. A. sin especificidad orgánica.

Las premisas básicas de la Administración autonómica del agua son la asunción de competencias en materia de agua por parte del correspondiente Estatuto de Autonomía, el respeto de la legislación básica estatal en materia de agua y de protección del DPH y, la existencia de cuencas hidrográficas internas (aguas que discurren sólo en el interior de la C. A.)

Cada C. A. ha organizado la gestión del agua en el techo máximo de competencias que le permite la Constitución española y de la forma excluyente en la que se ha interpretado el Estado de las Autonomías en la gestión del agua, por la Ley de 1985, avalada por el TC. A pesar de ello, en las últimas modificaciones que afectan a la D.H. del Cantábrico Oriental, se observan cambios en la dirección correcta.

En este sentido, los planes hidrológicos de las cuencas internas son redactados por las CC. AA., como si el territorio por el que discurren esas aguas no fueran territorios del Estado.



Es por ello que, no se desarrollan procesos de gobernanza multinivel ni se pone en práctica el paradigma de la GIRH.

En la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, la planificación se enfoca de forma diferente. Concretamente, se realiza de forma cooperativa entre la Administración Hidráulica del País Vasco (Agencia Vasca del Agua) y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, con lo que se quiebra la premisa de autoridad única como requisito para el uso racional del recurso por el que tanto aboga el sistema institucional vigente y que avala el TC. La Exposición de Motivos del Real Decreto 400/2013, de 7 de junio lo expresa de forma taxativa:

Este documento establece las directrices para la elaboración del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, mediante la integración armónica, por una parte, del Plan Hidrológico elaborado por la Administración General del Estado para las cuencas intercomunitarias, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico de conformidad con el artículo 1.1 del Real Decreto 650/1986, de 8 de mayo, y, por otra, del Plan Hidrológico realizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco para sus cuencas internas, a través de la Agencia Vasca del Agua (URA) en cumplimiento de la Ley 1/2006, de 23 de junio, tramitados previamente en sus respectivos ámbitos, pero de forma coordinada. Consecuentemente, la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y Agencia Vasca del Agua, han elaborado este Plan Hidrológico. (Exposición de Motivos del Real Decreto 400/2013, de 7 de junio).

Como se ha expresado antes, es un paso en la buena dirección, pero no es suficiente puesto que el Plan Hidrológico de la D.H. del Cantábrico Oriental es el resultado de la integración armónica del Plan Hidrológico elaborado por la Administración General del Estado para las cuencas intercomunitarias y del Plan Hidrológico realizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco para sus cuencas internas. La planificación de la demarcación se ha segmentado para dar contenido a los conceptos de cuenca intercomunitaria e intracomunitaria, algo que se pretendía evitar según la interpretación dada por el TC al régimen de cuencas naturales establecido en el sistema español.

A pesar de ello, es positivo que en el cuadro nº 2.7 en la página 124 en el que constan las CC. AA., los Organismos de Cuenca y las Demarcaciones Hidrográficas, empiecen a existir zonas de intersección. Esto demuestra que no es necesaria una autoridad unitaria para planificar cada demarcación hidrológica en los términos expuestos por la Directiva Marco europea en el uso racional del recurso como tan forzosamente ha mantenido y mantiene el sistema institucional español.

En el cuadro se observa como un mismo Organismo de cuenca puede ejercer sus funciones respecto a diferentes demarcaciones hidrográficas (Andalucía y Canarias), si bien hasta la fecha sólo ocurre en cuencas intracomunitarias. En cualquier caso, el salto cualitativo más importante lo constituye el hecho de que la planificación de una demarcación intercomunitaria se lleve a cabo por dos Organismos de cuenca, uno autonómico (Agencia Vasca del Agua) y otro estatal (Confederación Hidrográfica del Cantábrico). En términos de gobernanza, esto supone un primer paso para superar el concepto de cuenca política sobre el que se asienta el sistema español en materia de agua.

#### 2.4.2.5. El Tribunal Constitucional, constructor del sistema de gestión del agua

La Ley 29/1985 de 2 de agosto es la primera ley de aguas de la nueva etapa democrática, una vez aprobada la Constitución de 1978 en el llamado Estado de las Autonomías. Se trata del nuevo marco legal que habilita y estructura el sistema institucional en el que se van a desarrollar las políticas de aguas.

Esta Ley recoge los principios que inspiran toda actuación en el sector del agua y concreta las instituciones, los organismos y los órganos que van a definir y dar forma a la política hídrica. Como se ha expresado en reiteradas ocasiones en este trabajo, con la nueva Ley de 1985 se divide el territorio español en cuencas intracomunitarias e intercomunitarias determinantes de la Administración que se va a hacer cargo de las competencias en el sector del agua de forma excluyente. No en vano se habla de competencias exclusivas a ejercer por una Administración, sin que sean suficientes el papel armonizador del Consejo Nacional del Agua (órgano de consulta) o la Ley del Plan Hidrológico Nacional (aprobada en el Parlamento nacional).

En el nuevo Estado de las Autonomías, la aprobación de la Ley de Aguas y el resto de normas que la desarrollan fueron muy contestados desde los sectores que reivindicaban mayor protagonismo en el sector del agua, especialmente las nuevas Comunidades Autónomas. Éstas no se sentían representadas suficientemente para la defensa de sus intereses en los Organismos de cuenca y por ello, el criterio de territorialidad establecido en la Constitución española en la determinación de competencias exclusivas requirió un pronunciamiento del TC.

La expresión “aguas (que) discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma” del artículo 149.1.22 de la Constitución fue objeto de análisis en la STC 227/1988 del TC. La interpretación que se hizo de la expresión ha definido la política de aguas española en la etapa post-constitucional.

El Tribunal Constitucional, con sus pronunciamientos en forma de sentencias y autos, contribuye a crear y transformar el contexto que analiza. Esto es, el Tribunal forma parte de la realidad que analiza, puesto que la interpretación que hace de la norma queda identificada con la norma interpretada (Pibernat, 1987). En última instancia, considero que, más que interpretar la realidad, lo que hace el TC, es construirla. No existe una realidad objetiva que hay que interpretar sino subjetividades que el TC transforma en principios y normas que determinan la realidad que dice interpretar. En esta línea de pensamiento, la sentencia 227/1988 ha dibujado el escenario en el que se tiene que desarrollar la política de aguas. En ella, el TC se pronuncia a favor de la cuenca hidrográfica como el escenario propicio para la organización del agua.

Por otra parte, el TC no sólo construye la realidad con su interpretación sino que la ordena en su contenido. Ello significa que identifica competencias con materias (medio ambiente, agua, pesca...) y funciones, y de esta forma delimita y estructura la política. Así fija, en la política de aguas, quién decide, quién ejecuta, quién implementa y hasta qué límites. Sus decisiones, pues, repercuten en muy diversos aspectos del orden social, con el inconveniente de que restan dinamismo al proceso político y social del colectivo al que el TC sirve.

La expresión constitucional “aguas (que) discurran por más de una Comunidad Autónoma” es interpretada por el TC atendiendo a criterios lógicos, técnicos y a la experiencia.

Con este planteamiento el Tribunal se coloca en una posición que objetiviza la realidad, pero la lógica, la técnica y la experiencia a las que apela, están subjetivizadas por la lente examinadora del Tribunal. El resultado es la construcción de un contexto basado en subjetividades que van a inspirar y determinar todas las decisiones en materia de agua por los agentes afectados. El espectro de estas decisiones es bastante amplio: el diseño de la política en materia de agua, la ordenación de sectores, la toma de decisiones, la implementación o ejecución de la política de aguas, o la organización institucional en torno a la gestión del agua.

La consecuencia es que el contexto creado es aceptado como realidad objetiva y se proyecta como imagen fija en la que se desarrollan las acciones, los procesos e interacciones entre los actores que intervienen en el proceso de la política en materia de agua. Por tanto, los equilibrios del proceso quedan condicionados o predeterminados por esa imagen fija proyectada por el Tribunal: lo dicho por el Tribunal se reproduce, se reescribe, se reinterpreta en distintos foros en los que se toman decisiones que acaban estructurando la política. En definitiva, la operación de objetivación que hace el Tribunal impide la evolución e innovación del sistema.

Por lo que respecta a criterios técnicos, la sentencia razona que las aguas de una misma cuenca forma un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea. A este respecto, cita la Carta Europea del Agua de 1968 en sus puntos 11 (“la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas”) y 12 (“el agua no tiene fronteras”). Desde un punto de vista técnico, pues, se aspira a planteamientos globales, desnacionalizados, sin límites de fronteras políticas, ni tan siquiera las de una cuenca. Cualquier tipo de frontera política interpretada de forma excluyente consigue devaluar o diluir la representación de determinados actores en la gestión de las aguas que discurren por los territorios.

La gestión integral de los recursos hídricos en el marco de las cuencas naturales forma parte de la estructura de la gobernanza y, define una pauta de trabajo centrada en la interacción entre el agua, el entorno y los recursos relacionados. La GIRH delimita los espacios sobre los que planificar el recurso, y por eso no puede considerar la gestión del agua de forma aislada sino en su interdependencia con otros sectores. En la política del agua tienen que caber los usos y costumbres; las técnicas, el desarrollo y la innovación; los territorios y las cuencas; los distintos niveles de gobierno y los ciudadanos. Todos estos niveles tienen que interactuar en procesos que proporcionen los mecanismos para facilitar consensos y, equilibrios que permitan que ninguna entidad administrativa, política, territorial o comercial se apodere del agua de la que dispone el escenario escogido para su gestión.

Por último, la sentencia apela a la cuenca como concepto global. Los ríos y sus afluentes vertebran los territorios y, por tanto, los aprovechamientos de afluentes o partes de un río condicionan los volúmenes del caudal en el resto de la cuenca. Esta dependencia ocurre tanto aguas arriba como aguas abajo puesto que la concesión de nuevos caudales tiene que respetar los derechos preexistentes. El Tribunal concluye que la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los intereses afectados que “cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”.

El Tribunal acierta cuando hace referencia a la concepción integral para trabajar la gestión y el gobierno del agua pero es necesario que el Tribunal evolucione y deje de considerar la cuenca de forma aislada, dado que el agua debe ser abordada en su interdependencia con otros sectores, y en su interacción con otras políticas.

La histórica gestión por cuencas interpretada por el Tribunal Constitucional en 1988 fue crucial, pero necesita adaptarse a los tiempos y también necesita coordinarse con las prácticas de buen gobierno que proponen los organismos internacionales.



## Capítulo 3

# LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Tal y como se afirmó en el capítulo anterior, la política del agua está organizada según criterios geográficos y temporales. En este capítulo se sostiene que las instituciones tienen que ser capaces de actuar para realizar los objetivos de esas políticas ubicadas en un tiempo y un lugar concretos. Si las instituciones y las Administraciones no proporcionan respuestas coherentes, el sistema se desequilibra.

La historia de las instituciones hidráulicas españolas no es pacífica ni ordenada. No siempre sigue la tendencia innovadora en la política del agua que se está gestando en la actualidad. El complejo entramado institucional presenta dinámicas simultáneas y opuestas: Administración especializada/Administración general, centralización/descentralización, ámbito provincial/ámbito de cuenca, unidad de gestión/separación orgánica de funciones, tecnocracia/participación. La tensión de cada dinámica tiene un resultado distinto dependiendo del contexto geográfico y temporal, lo que en muchos casos deriva en contradicciones, paradojas, desequilibrios e incoherencias.

El sistema resulta contradictorio cuando se inspira en el principio de unidad de gestión, pues a la vez que instituye una organización que supera la fragmentación de competencias obras/agua, mantiene la dualidad orgánica. Resulta paradójico que la participación orgánica y estructurada disminuya cuando aumenta la capacidad de los órganos en la toma de decisiones.

La incoherencia del sistema se pone de manifiesto en el cambio de la delimitación geográfica de los organismos que gestionan una cuenca natural. El desequilibrio es el resultado de un sistema que se manifiesta en fuertes tensiones territoriales por el agua.

La historia de las instituciones de la demarcación de las cuencas mediterráneas andaluzas refleja la historia de instituciones hidráulicas españolas con matices propios. Es protagonista de las incoherencias del sistema y de las propias. La cuenca del Sur no se constituye en Organismo de cuenca como el resto de Confederaciones en 1989. Paradójicamente, su ámbito territorial se delimita como cuenca intracomunitaria en 1987 pero no se transfiere a la Junta de Andalucía hasta el año 2005. Su estructura orgánica no se corresponde con el mandato legal.

La Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía aporta nuevos capítulos a la historia de la demarcación. Con la Agencia Andaluza del Agua, la política de aguas andaluza se centraliza y la tensión territorial cuenca/provincia se reescribe con la constitución de los Comités de Gestión. Por su parte, el Acuerdo Andaluz por el Agua se proyecta como documento de consenso desde el que estructurar la política de aguas andaluza. Frente a estas medidas, hay otras iniciativas menos innovadoras, como es el caso de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, que no introduce valores nuevos en la Administración Andaluza del Agua. Por otra parte, la Ley queda sometida al pronunciamiento del TC (STC 30/2011) con relación a la cuenca del Guadalquivir. De esta forma, en el año 2011 se extingue la Agencia Andaluza del Agua y la Consejería con competencias en materia de aguas asume sus funciones. Desde entonces la Administración andaluza se dota de un marco normativo con el objeto de desarrollar la Ley de Aguas de Andalucía. En este sentido, se crean el Observatorio del Agua de Andalucía (Decreto 52/2012, de 29 de febrero), la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía (Decreto 14/2012, de 31 de enero), y se aprueba Decreto 477/2015, de 17 de noviembre por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua. La implementación de los nuevos órganos se configura como un nuevo reto, puesto que va a determinar las potencialidades y limitaciones de la política de aguas andaluza en términos de gobernanza participativa.

### 3.1. ESQUEMA DE LOS ORGANISMOS QUE HAN GESTIONADO LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

En el esquema adjunto aparecen los entes institucionales que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas. En la primera columna se reseña el correspondiente organismo y el periodo de vigencia. En la segunda, se especifican los siguientes datos: el órgano periférico del Estado que ejercía en ese momento potestades soberanas sobre el agua; las funciones que ejercía el organismo respecto a la obra hidráulica; y el ámbito territorial. En ciertos casos, los organismos involucrados en la gestión de un mismo territorio coexisten.



Cuadro 3.1: Organismos que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas desde 1865.

ORGANISMO	COMPETENCIAS DURANTE SU VIGENCIA Y ÁMBITO TERRITORIAL
DIVISIÓN HIDROLÓGICA DE MÁLAGA (1865-1870)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> Gobernador civil - ámbito provincial.</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> Estudios de hidrología - ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Territorio.</b> Desde Punta de Europa a Puerto de Águilas (abarca territorios de las provincias de Cádiz, Málaga, Granada, Almería y Murcia)</li> </ul>
DIVISIÓN HIDROLÓGICA DE CÓRDOBA (1876-1899)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> Gobernador civil- ámbito provincial.</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> Estudios de hidrología- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Territorio.</b> La cuenca del Guadalquivir y las vertientes que entran en el mar desde la desembocadura del río Guadalquivir hasta Punta Negra en el puerto de Águilas (en la provincia de Murcia).</li> </ul>
DIVISIÓN DE TRABAJOS HIDRÁULICOS DEL GUADALQUIVIR (1900-1932)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> Gobernador civil - ámbito provincial</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> El plan de obras de la cuenca- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Sede.</b> Córdoba</li> <li>– <b>Territorio.</b> La cuenca del Guadalquivir y las vertientes que entran en el mar desde la desembocadura del río Guadalquivir hasta Punta Negra en el puerto de Águilas (en la provincia de Murcia).</li> </ul>

ORGANISMO	COMPETENCIAS DURANTE SU VIGENCIA Y ÁMBITO TERRITORIAL
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL SUR DE ESPAÑA (1908-1932)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> Gobernador civil- ámbito provincial</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> El plan de obras de la cuenca e informe técnico de toda la derivación de agua pública- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Sede.</b> Málaga</li> <li>– <b>Territorio.</b> El territorio desde la divisoria del Guadalquivir y el Guadalete hasta la divisoria principal del Segura y el Mediterráneo.</li> </ul>
DELEGACIÓN DE LOS SERVICIOS HIDRÁULICOS DEL SUR DE ESPAÑA (1932-1947)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> el Jefe de Aguas- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> El Jefe de la División Hidráulica asume el carácter de Delegado de Servicios Hidráulicos. Dichas funciones han sido reducidas respecto a la etapa anterior a favor del Ministro- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Sede.</b> Málaga</li> <li>– <b>Territorio.</b> Igual que la anterior etapa hasta que en 1934 se detraen todos los afluentes del Atlántico que desembocan entre Tarifa y la desembocadura del Guadalquivir.</li> </ul>

ORGANISMO	COMPETENCIAS DURANTE SU VIGENCIA Y ÁMBITO TERRITORIAL
SERVICIOS HIDRÁULICOS DEL SUR DE ESPAÑA (1947-1960)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> el Jefe de Aguas- ámbito de cuenca</li> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> El Ingeniero Director de los Servicios, pero desde 1948 convive con la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce, que se hará cargo del plan de obras correspondiente- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Territorio.</b> Igual que la anterior etapa hasta que en 1948 se detraen el río Guadalhorce y sus afluentes.</li> </ul>
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALHORCE Y SUS AFLUENTES (1948-1960)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre obra hidráulica.</b> Ejercerá la Dirección técnica de la Confederación el Ingeniero Director de los Servicios Hidráulicos del Sur de España (artículo 18 del Reglamento General de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce)- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Territorio.</b> El río Guadalhorce y sus afluentes.</li> </ul>
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SUR DE ESPAÑA (1960-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua.</b> Comisario de Aguas- ámbito de cuenca</li> <li>– <b>Decisiones sobre la obra hidráulica.</b> la dirección de la Confederación- ámbito de cuenca.</li> <li>– <b>Sede.</b> Málaga</li> <li>– <b>Territorio.</b> Las vertientes al Mediterráneo desde Tarifa hasta Puerto Águilas (en la provincia de Murcia). En 1963 se incluyen las plazas de Ceuta y Melilla; y se detrae la Rambla de Canales (Murcia) en 1987.</li> </ul>

ORGANISMO	COMPETENCIAS DURANTE SU VIGENCIA Y ÁMBITO TERRITORIAL
<p>AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA (2004-2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua y decisiones sobre obra hidráulica.</b> se centralizan en la Consejería y la Dirección de Gerencia de la Agencia. Las funciones se encuentran en ciertos casos delegadas por provincias (ámbito territorial de la Comunidad Autónoma)</li> <li>– <b>Sede.</b> Sevilla</li> <li>– <b>Territorio.</b> las cuencas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras, y la desembocadura del río Almanzora, incluidas la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya, y quedando excluida la de la Rambla de Canales.</li> </ul>
<p>CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE AGUA (2011...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decisiones sobre el agua y decisiones sobre obra hidráulica.</b> se centralizan en la Consejería y las funciones se encuentran en ciertos casos delegadas por provincias (ámbito territorial de la Comunidad Autónoma).</li> <li>– <b>Sede.</b> Sevilla</li> <li>– <b>Territorio.</b> las cuencas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras, y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya, y quedando excluida la de las Rambla de Canales.</li> </ul>

Fuente: propia.

## 3.2. PRESENTACIÓN DE LA DEMARCACIÓN

La gestión de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas es competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía conforme lo dispuesto en el Estatuto

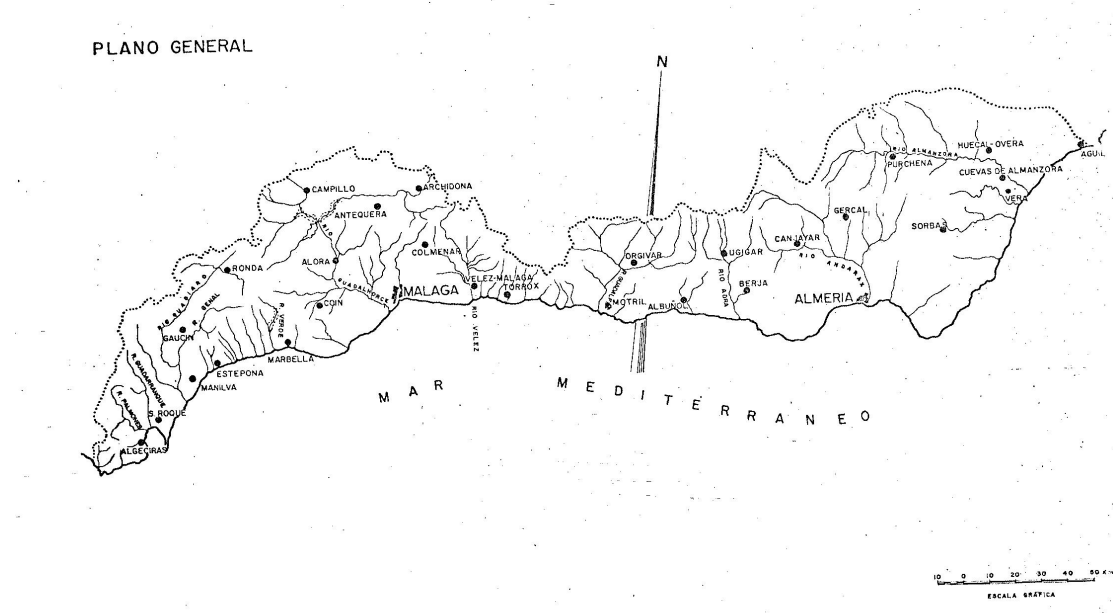
de Autonomía andaluz y previo traspaso por la Administración del Estado. Las características geofísicas de la cuenca, definida como intracomunitaria, condicionan el marco legal e institucional para su gestión.

La morfología de la cuenca Sur de España ha sido un factor esencial durante el proceso de transformación de las Confederaciones, puesto que no se trata de una de las grandes cuencas de los ríos españoles sino de un conjunto de pequeñas cuencas agrupadas a los efectos de su gestión. En otras palabras, la cuenca Sur de España siempre ha tenido un sentido más administrativo que natural (Fanlo Loras, 1996).

La demarcación de las cuencas mediterráneas andaluzas comprende una superficie de 17.952 kilómetros cuadrados a lo largo de una franja de aproximadamente 50 kilómetros de ancho y 350 de longitud (frente a los 18.390 km<sup>2</sup> con los que contaba el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Sur de España hasta 1987). Las vertientes, cuencas y subcuencas más importantes son Almanzora, Andarax, Adra, Guadalfeo, Vélez, Guadalhorce, Guadiaro y Gadarranque y Palmones, además de numerosas ramblas con caudales muy variables y casi siempre secas, y numerosos arroyos esparcidos por su superficie.

Actualmente toda la superficie de la demarcación se integra en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, abarca casi la totalidad de las provincias de Málaga y Almería, la vertiente mediterránea de la provincia de Granada y el Campo de Gibraltar de Cádiz.

Cuadro 3.2: Ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Sur hasta 1987.

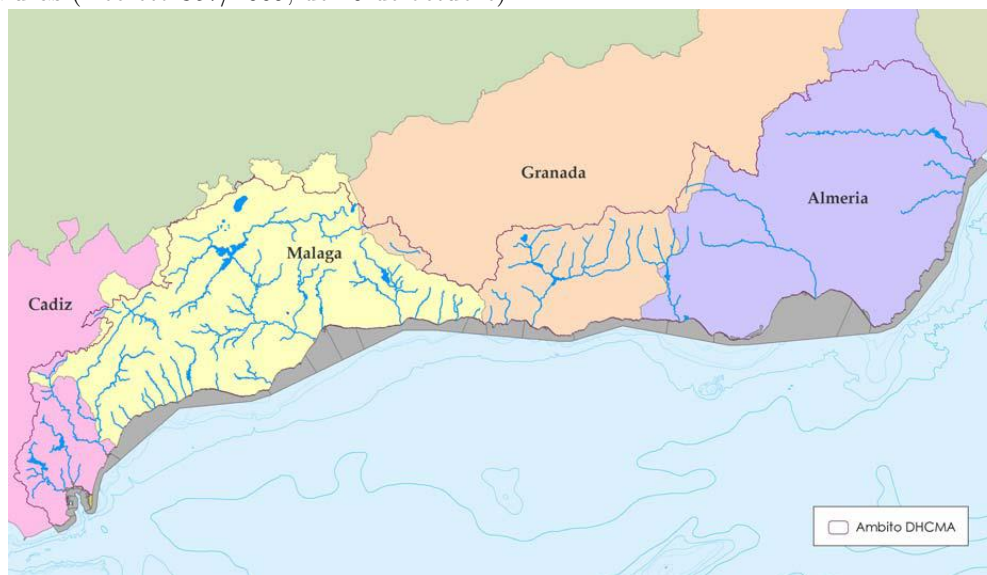


Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General de Obras Hidráulicas, marzo de 1980.

En el cuadro número 3.2 en la página anterior se observa el ámbito territorial de la demarcación natural gestionada por la Confederación Hidrográfica del Sur, que hasta 1987 comprende el territorio de las cuencas de Tarifa a Puerto Águilas (Murcia). Mediante Real Decreto 650/1987 de 8 de mayo dicho ámbito queda modificado, según se aprecia en el mapa del cuadro número 3.3. A partir de entonces, comprende el territorio de las cuencas mediterráneas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzara, quedando excluida la Rambla de Canales (Murcia).

Mediante el Real Decreto 125/2007 de 2 de febrero se delimitó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas gestionadas por la Administración del Estado en virtud de las competencias del artículo 16 bis. 5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001. Aunque dicho Real Decreto no contempla directamente las cuencas intracomunitarias, sí lo hace de forma indirecta mediante la exclusión de territorios. Posteriormente, mediante el Decreto andaluz 357/2009, de 20 de octubre se reconoce la delimitación vigente de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas.

Cuadro 3.3: Ámbito territorial de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas (Decreto 357/2009, de 20 de octubre)



Fuente: Memoria en documentos de planificación del periodo 2009-2015 Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio ([www.cma.junta-andalucia.es](http://www.cma.junta-andalucia.es), acceso 12/06/15).

El territorio de la cuenca del Sur definido en el Real Decreto de 1987 coincide con el ámbito de la demarcación hidrográfica definida en el Decreto andaluz de 2009 más las aguas de transición asociadas a las cuencas y las aguas costeras. Éstas tienen como límite oeste la línea de orientación 144º de los términos municipales de Tarifa y Algeciras, y como límite noreste la línea con orientación 122º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora.

A efectos de entender las modificaciones que se han introducido a lo largo de los

años en la organización institucional de la demarcación, no puede olvidarse que la explotación de sus recursos se divide en sistemas y subsistemas de explotación, que no se corresponden con límites provinciales, tal y como se señala en el cuadro adjunto.

Cuadro 3.4: Sistemas y Subsistemas de explotación en la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas



Fuente: Memoria en documentos de planificación del periodo 2009-2015. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio ([www.cma.junta-andalucia.es](http://www.cma.junta-andalucia.es), acceso 12/06/15)

Desde el punto de vista de su ordenación, la demarcación se divide en cinco sistemas y dieciséis subsistemas de explotación de recursos. De esta forma se hacen coincidir las zonas hidrográficas con los subsistemas de explotación, a efectos de evaluar los recursos naturales de la cuenca.

En el epígrafe 3.4.3 dedicado a la estructura de la Administración Andaluza del Agua, se explican las características de un sistema de explotación y su vinculación con el correspondiente Comité de Gestión. Ahora conviene adelantar que un Sistema de explotación es una unidad básica de trabajo en la planificación española, que está constituida por masas de agua superficial y subterránea, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica (memoria del plan hidrológico de cuenca del periodo 2006-2009).

En el ámbito de gestión de cada Sistema de explotación, debiera materializarse el encuentro entre las instituciones que tutelan y gestionan las infraestructuras hidráulicas y los usuarios (regantes, abastecimientos, turismo, industria) que se benefician de ellas. El diálogo entre ambas partes se hará a través de las Juntas de Explotación en las Confederaciones o de los Comités de Gestión en la Administración Andaluza del Agua. Dependiendo de cómo se arbitre ese encuentro, se podrá llegar a poner en práctica la participación activa en la gestión de recurso.

Una vez presentada la demarcación, esto es, una vez conocido el escenario de trabajo escogido por la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía en la gestión del agua,



procede analizar su evolución histórica. ¿Cómo se ha gestionado la participación de los usuarios en esos entornos?, ¿qué órganos de gobierno del agua se han configurado?, ¿qué premisas han condicionado la participación de los usuarios?, ¿cómo esa trayectoria condiciona el presente y futuro de la política hídrica andaluza? En las siguientes páginas, respondo a todas estas preguntas.

### 3.3. LA HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA DEMAR- CACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS ME- DITERRÁNEAS ANDALUZAS

#### 3.3.1. Introducción: una historia con acento propio

Evidentemente, la historia de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas está imbricada en la evolución institucional de la gestión del agua en España. Sin embargo, presenta peculiaridades que la diferencian de la trayectoria de las otras Confederaciones, especialmente a partir de 1985, cuando se aprueba la Ley de Aguas y se constituyen los Organismos de cuenca. En este sentido la Confederación Hidrográfica del Sur (CHS), nunca llega a constituirse como Organismo de cuenca, por lo que permanecerá al amparo de una disposición transitoria durante veinte años hasta su transferencia a la Junta de Andalucía.

La descripción histórica de las instituciones que han gobernado la demarcación aporta los instrumentos de comprensión y de interpretación de la situación actual de la política hídrica andaluza. En la exposición de los datos, fechas e instituciones se ha valorado la construcción de una narración detallada que nos conduce al presente. Se trata de un discurso abierto que plantea las causas y las consecuencias de los hechos.

En el relato se describen con detalle los vaivenes de las instituciones, se exponen las circunstancias y se interpreta su repercusión hasta nuestros días. Con ello se quiere demostrar que la política de aguas española no es fruto de la innovación sino el producto de un largo proceso histórico de desencuentros. Junto a ellos, también ha habido algunos aciertos ocasionales, como la importancia concedida a las cuencas naturales. Sin embargo, han sido escasos y no se han llegado a interiorizar en la gestión del agua, por lo que no se ha podido construir una sinergia que conduzca a la gobernanza.

La historia de los hechos demuestra que el principio de unidad de gestión de las aguas defendida por Fanlo Loras (1996) (2007), Sánchez Martínez *et al.* (2011) y Pérez Marín (2011) ha tenido en el sistema español una lectura institucional: se ha identificado con la unidad de órgano y participación. No obstante, la dualidad de funciones ha sido una constante en la historia institucional. Por otro lado, la participación, que sólo ha alcanzado a las infraestructuras, ha implicado únicamente a determinados sectores de usuarios. La verdadera historia del agua es monolítica, busca la exclusividad en las decisiones de órganos unipersonales, se encierra en la cuenca, y se pone al servicio de intereses agrícolas, hidroeléctricos o institucionalistas. Estos antecedentes no hacen a la historia del agua en España referente internacional, como defienden Sánchez Martínez *et al.* (2011) y Pérez Marín (2011). Tampoco permiten considerarla una buena

práctica de gobernanza del agua, como anuncia el Ministerio (Magrama, 2014). La prueba de ello es el hecho de que el sistema, aquejado por continuas confrontaciones, no resuelve con éxito los conflictos.

Los casos de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce y de la Confederación Hidrográfica del Sur son muestra de un proceso de transformación radical que no responde a la estructuración de una política de aguas nacional porque se las excluye del sistema. Esto evidencia que el sistema no ha tenido conciencia global.

A efectos de analizar cada una de las etapas de gobierno, conviene recordar algunos puntos importantes en la historia institucional del agua. De esta forma se hace referencia a la creación de las Divisiones Hidrológicas en 1865, con el objeto de realizar funciones técnicas muy concretas y con la finalidad de dar impulso a los estudios hidrológicos que tienen que contribuir especialmente al fomento de la agricultura y regadío<sup>1</sup>. Todo ello se hará sin perjuicio del ámbito provincial en el que se desarrollaban los servicios periféricos prestados por parte de la Administración.

El conocimiento técnico necesario para la explotación del recurso marca la pauta diferencial respecto a otros sectores y empieza a configurar una Administración especializada frente a la Administración general, pero no será hasta 1932 cuando se produzca el cambio del ámbito provincial al ámbito de cuenca en la toma de decisiones, en este último caso ejercido por el cargo público Jefe de Aguas, posteriormente denominado Comisario de Aguas.

También conviene recordar que la toma de decisiones relativas a las facultades soberanas del agua, especialmente el régimen de concesiones, ha estado reservada a órganos unipersonales estructurados de forma jerárquica. Paralelamente, otros órganos se han encargado de la construcción y explotación de la obra hidráulica. Se ha generado así una dualidad funcional, que ha condicionado toda la organización institucional de gobierno.

El estilo lineal y jerárquico de intervención de la Administración del Estado se ha plasmado en el ejercicio de las potestades soberanas del agua. De esta forma, la normativa de cada época se ha preocupado por el aprovechamiento de las aguas públicas sin previa licencia o conocimiento de la autoridad. Por ejemplo, la Real Orden del 25 de noviembre de 1882 disponía la comunicación de las *más severas órdenes a los Alcaldes* por parte de los Gobernadores, en prevención de que ningún cauce o corriente pública de agua fuera explotada sin el correspondiente permiso.

### 3.3.2. La División Hidrológica de Málaga y de Córdoba

La División Hidrológica de Málaga, creada en 1865, se encarga de los estudios hidrológicos que afecten a los ríos que desaguan entre Punta Europa y Punta Negra a la entrada del Puerto de Águilas, lo que comprende las provincias de Cádiz, Málaga, Granada, Almería y Murcia.

Por falta de presupuesto, en diciembre de 1870 desaparecieron las Divisiones Hidrológicas, y entre ellas la de Málaga, que reaparece en 1876 mediante el Real Decreto de 13 de agosto de ese año. Se introduce entonces un cambio sustancial: el ámbito de la División Hidroló-

<sup>1</sup>Real Orden de 29 de julio de 1865.

gica de Málaga se incluye en la nueva División Hidrológica de Córdoba. Esta última comprende la cuenca del Guadalquivir y las vertientes que entran en el mar desde la desembocadura del río Guadalquivir hasta Punta Negra en el puerto de Águilas, provincia de Murcia. Se incluye de esta forma el ámbito de la División Hidrológica de Málaga en una superior, aunque las referencias naturales a efectos de la delimitación de las Divisiones son las mismas.

Los trabajos de las Divisiones Hidrológicas no cumplieron las expectativas, debido al amplio ámbito geográfico sobre el que desarrollaban sus funciones. Por ello se decide reorganizar las tareas encomendadas, se vuelve al ámbito provincial y desaparece la División Hidrológica en 1899 (Real Decreto 14 de agosto de 1899, Gaceta de Madrid número 234, de 22 de agosto). En la norma que decreta su desaparición, consta como División Hidrológica del Guadalquivir, en lugar de División Hidrológica de Córdoba, y se encomiendan sus tareas a una sección hidrológica dentro de las Jefaturas Provinciales de Obras públicas.

### **3.3.3. La División de Trabajos Hidráulicos del Guadalquivir: cambios en la tramitación de expedientes**

La División de Trabajos Hidráulicos del Guadalquivir reaparece en 1900 junto con otras seis: la del Miño y vertiente cantábrica septentrional del Duero, la del Tajo, la del Guadiana, la del Júcar, la del Segura, la del Ebro y vertiente de los Pirineos orientales. Su jefatura se ubica en Córdoba y su función se centra en abordar el plan de obras públicas capaz de convertir “muchos campos hoy miserables, secos y polvorientos, en ricas heredades y productivos huertos” (La Gaceta de Madrid número 132 de 12 de mayo de 1900).

Mediante la aprobación de una Real Orden de 09/05/1901, se decide que serán las Jefaturas Provinciales de Obras Públicas las que se encarguen de la inspección que compete al Estado en las concesiones de aguas públicas y de los reconocimientos del terreno e informes prevenidos en las disposiciones vigentes sobre tramitación de asuntos de aguas. Estas tareas se ejercían por la Divisiones pero suponían una distracción en la realización de su función principal: la obra hidráulica.

En otras palabras, en su origen, la institucionalización del ámbito de la cuenca en el sistema español se justifica con el objeto exclusivo de llevar a cabo la obra hidráulica. La tramitación de los expedientes en materia de aguas suponía una tarea secundaria con respecto a la misión principal de realización de la obra. No obstante, se tomaban la precauciones oportunas para que en la tramitación de expedientes de concesión de aprovechamientos relacionados con los planes de obras hidráulicas, los Gobernadores de provincia oyeran el informe de los Jefes de División de Trabajos Hidráulicos a los que correspondía la corriente que se trataba de aprovechar (Real Decreto de 25 de abril de 1902, Gaceta de Madrid número 117, de 27 de abril).

A este periodo corresponde, en el ámbito de la Cuenca del Sur, las obras del Canal de Bujéjar para el riego de 10.000 hectáreas en los términos de Huéscar y Puebla de Don Fadrique, de la provincia de Granada. El canal fue derivado del río Castril, según especifica el plan de obras, y en su trayecto tomaba agua de los ríos Guardal y Raigal al cruzarlos. Esta obra forma parte del plan de obras hidráulicas aprobado con carácter provisional mediante el Real Decreto de 1902.

En 1903 nuevamente los expedientes relativos a aguas terrestres volvieron a ser tramitados por los Jefes de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos. El motivo fue que los Jefes Provinciales de Obras públicas no podían asumir el cúmulo de tareas que supuso la supresión de las secciones de Fomento en los Gobiernos Civiles, fruto de la reestructuración administrativa realizada en 1893.

Nuevamente, causas circunstanciales y casi fortuitas (la interpretación dada a una norma de reestructuración organizativa cuyo objeto era repartir cargas de trabajo), y no causas estructurales que tengan que ver con la forma de llevar a cabo la política hídrica del país, justifican que los expedientes en materia de agua recalen en un organismo técnico-burocrático de ámbito territorial correspondiente a la cuenca natural: las Divisiones de Trabajos Hidráulicos.

Otro Real Decreto de 6 de noviembre de 1903, publicado en la misma Gaceta que el Real Decreto de aclaración previamente mencionado, establece por primera vez la idea sobre la que se sostiene, aún hoy, el sistema institucional español en la gestión del agua. La norma reconoce como absolutamente necesario para la gestión del agua “de forma buena y eficaz” que exista un solo organismo que entienda cuanto afecta a “las corrientes de agua”.

El Real Decreto encarga a las Divisiones de Trabajos Hidráulicos todo lo que se relaciona con el régimen, policía y aprovechamiento de aguas terrestres, así como con la prevención de crecidas, flotación y navegación, defensas y encauzamientos de los ríos, desecación de lagunas y saneamientos de terrenos pantanosos, “en cuanto afecta a la parte técnica de dichos asuntos”. Las Divisiones tienen las tareas de estudio, construcción y explotación de las obras hidráulicas, la inspección de las realizadas por los particulares o empresas, así como la tramitación de los expedientes de concesión (Exposición de Motivos del Real Decreto 6 de noviembre de 1903, Gaceta de Madrid número 311, de 7 de noviembre).

Con esta norma, se convierte el ámbito de la cuenca, institucionalizada en las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, en el escenario de trabajo de la política de aguas en España, pero sólo en cuanto afecta a la parte técnica y tramitación de expedientes. Las facultades soberanas en la gestión del agua a nivel periférico, en cambio, corresponden a los Gobernadores provinciales.

Esta situación aplicada a la demarcación estudiada implica que en noviembre de 1903 la División de Trabajos Hidráulicos del Guadalquivir, con sede en Córdoba, se ocupa de la gestión del Guadalquivir y los ríos que desembocan en el Mediterráneo, hasta la Punta Negra a la entrada del Puerto de Águilas. La situación cambia al cabo de mes y medio: el uno de enero de 1904 se publica el Real Decreto de 31 de diciembre de 1903, que argumenta que el objetivo prioritario de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos son los proyectos de obras hidráulicas; de ahí que el trámite de concesiones a particulares se considere una distracción. Además, como insiste la Exposición de Motivos, la división administrativa de España “no se acomoda a la distribución meramente física de las corrientes”. Por eso, los expedientes se deben tramitar conforme a lo establecido por la norma legal de los Gobiernos de la provincia (Exposición de Motivos del Real Decreto 31 de diciembre de 1903, Gaceta de Madrid número 1, de 1 de enero de 1904).

Otra vez el peso de la obra hidráulica determina la estructura de la gestión del agua y, el escenario de cuenca se reserva para el estudio de los proyectos de obras y las concesiones

de aguas que les puedan afectar. En cuanto a la gestión administrativa, se devuelve al ámbito provincial donde también residen las potestades soberanas; es decir, en la toma de decisiones en el agua, el ámbito de cuenca tiene un solo objetivo: la afección de la obra hidráulica que fomenta el Estado, y no el ejercicio de potestades soberanas o administrativas.

### 3.3.4. La División Hidráulica del Sur de España

Otra vez un factor circunstancial dará un giro a la política hidráulica, el nombramiento de Rafael Gasset Ministro de Fomento, que facilita la aprobación del marco normativo (el Real Decreto de 14 de enero de 1906, la Gaceta de Madrid número 16, de 16 de enero de 1906). Esto fortalece las Divisiones de Trabajos Hidráulicos al encargar a estas instituciones que dicten en el ámbito de la cuenca el informe técnico para toda derivación de aguas públicas, ya se trate de concesiones a particulares o derivaciones realizadas por el Estado. Dicho informe tiene una naturaleza meramente técnica: no hace mención alguna al ejercicio de potestades soberanas, todavía en manos de los Gobernadores Civiles o Ministro.

En este contexto de reforzamiento del trabajo de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, se crea la División Hidráulica del Sur de España, con residencia oficial en la ciudad de Málaga y, que atendía a todo los cauces que vierte al Mediterráneo,

... desde la divisoria del Guadalquivir y el Guadalete hasta la divisoria principal del Segura y el Mediterráneo, el ámbito de actuación específica que teniendo en cuenta que, derivado el canal de Totana del río Guadalentín (afluente del Segura), se entenderá como continuación de la divisoria principal la secundaria de dicho canal y la ribera de Mocuta. (artículo 1 de la Real Orden de 18 de mayo de 1908, Gaceta de Madrid número 142, de 21 de mayo de 1908).

Previamente mediante Real Orden de 13 de febrero de 1908, se había cambiado la denominación de *División de Trabajo Hidráulico* a *División Hidráulica* (artículo 2 de la Real Orden de 13 de febrero de 1908, Gaceta de Madrid número 48, de 17 de febrero). Esto implica que, la División Hidráulica del Sur de España desde 1908 ejerce, además de las correspondientes funciones que afectan a la obra hidráulica, las funciones técnicas, incluida la redacción del informe técnico de toda derivación de aguas que afecte al ámbito de actuación mencionado.

En la demarcación territorial de la División Hidráulica del Sur de España no había infraestructuras hidráulicas; a lo sumo, existían pequeños regadíos tradicionales desperdigados en algunas zonas de vegas, especialmente en Almería y en el valle inferior de los ríos Guadalhorce y Vélez, en la provincia de Málaga.

El primer plan de infraestructuras hidráulicas que aborda la División viene propiciado con la promulgación de la Ley de 7 de julio de 1911 (conocida como Ley Gasset) relativa a auxilios estatales en materia de obras hidráulicas. Su contenido, en el ámbito de la cuenca afecta al aprovechamiento del río Guadalhorce mediante un embalse que mejorará la explotación existente en el Tajo de Gaitanejo y asegurará los riegos de la Vega Baja. Con la iniciación de las obras del embalse en 1914 se constituye el Sindicato Agrícola del Guadalhorce y la Junta de Obras del Pantano del Chorro, en 1921 finalizan las obras.

El papel cada vez más relevante de las Divisiones, aunque sólo desde la perspectiva técnica, se hace constar en las distintas matizaciones a la norma reguladora de la concesión de aguas públicas e inscripción de aprovechamientos. Por ejemplo, la Orden Ministerial de 16 de julio de 1927 (Gaceta de Madrid número 211, de 30 de julio) aclara el Reglamento para la concesión de agua públicas, pues separa y deslinda las funciones que corresponden a las Jefaturas Provinciales de Obras públicas, asignándoles las tareas de tramitación de los expedientes como secciones de los Gobiernos Civiles y reservando a las Divisiones toda la intervención técnica. Asimismo prescribe que una vez emitidos todos los informes reglamentarios, el Ingeniero Jefe de la División propondrá las condiciones con que pueda otorgarse la concesión o su denegación y elevará el expediente a la Autoridad a quien corresponda la resolución, el Gobernador Civil o el Ministro.

### 3.3.5. La Delegación de los Servicios Hidráulicos del Sur de España

Hasta ahora, las modificaciones nunca habían afectado a las facultades soberanas en la gestión del agua, circunstancia que cambia con motivo de la aprobación de la Ley de 20 de mayo de 1932 (Gaceta de Madrid número 142, de 21 de mayo) y el Decreto de 29 de noviembre de 1932 (Gaceta de Madrid número 336, de 1 de diciembre de 1932) de atribución de facultades a determinados cargos.

La toma de decisiones en materia de aguas se desplaza de los Gobernadores Civiles (ámbito provincial) a los “Jefes de Aguas de las cuencas” (ámbito geográfico de cuenca). Este hecho hace coincidir por primera vez las funciones soberanas sobre el agua con el ámbito natural de cuenca, un gesto decisivo e innovador que estructura la Administración especializada en el sector del agua. En mi opinión, este hecho no preconiza un enfoque integral en la gestión del recurso reconocido muchos años después en la Directiva europea como se le atribuye (Sánchez Martínez *et al.* 2011), (Pérez Marín, 2011) (Magrama, 2014). El planteamiento de la Ley de 1932 tiene que ver más con una medida de reestructuración administrativa en materia de obra que con la política de aguas. Estos Jefes de Aguas y los Delegados de los Servicios Hidráulicos ejercen todas las atribuciones en materia de agua, salvo las que corresponden a la Dirección General de Obras Hidráulicas (Orden de 30 de noviembre de 1932, Gaceta de Madrid número 338, de 3 de diciembre). Estas últimas se refieren a concesiones y aprovechamientos de aguas públicas con destino a riegos en relación con determinados caudales, expedientes de autorización para extracción de agua en los márgenes de los ríos y concesiones de aprovechamientos industriales en determinadas circunstancias, así como, resuelven en la materia de expropiación forzosa antes atribuida a los Gobernadores provinciales hasta un determinado límite de indemnización. Las importantes excepciones a la resolución de los Jefes de Aguas y los Delegados a favor de la Dirección General ponen de manifiesto una estructura centralizada y jerárquica.

La modificación llevada a cabo por la Ley de 1932 no sólo afecta a los asuntos relativos al agua. Si fuese así, se podría interpretar que la medida innovadora responde a un enfoque pionero en la política hidrológica que iba a inspirar la política de aguas en un futuro a nivel internacional. Sin embargo, también afecta a la organización administrativa periférica del Estado en materia de puertos y enlaces ferroviarios, como se expresa en el Decreto de 18 de

marzo de 1933 confiriendo al Ingeniero Jefe de Enlaces Ferroviarios de Madrid y al Director del Accesos y Extrarradios las atribuciones concedidas a los Jefes de Obras Públicas en orden a los expedientes que se tramitan:

La Ley de 20 de mayo de 1932 transfirió a los Ingenieros- Jefes de Obras públicas las facultades que en orden a la incoación, tramitación y resolución de expedientes relacionados con los servicios de este ramo de la Administración atribuían las Leyes a los Gobernadores civiles. El Decreto de 29 de noviembre del mismo año, desarrollo reglamentario de la Ley citada, determinó las Jefaturas de Obras públicas a las que podía conferirse aquellas facultades, como exigía la recta interpretación de la Ley, a las Jefaturas de los Servicios Hidráulicos en las cuencas, a las que se ejercen en los puertos por sus Ingenieros- Directores y a los Comisarios de Estado, por lo que se refiere a los servicios ferroviarios (Gaceta de Madrid número 78, de 19 de marzo de 1933).

La situación institucional en materia de agua se presenta cada vez más caótica y desorganizada. El año de la atribución de competencias soberanas a los Jefes de Aguas (año 1932), las Confederaciones creadas entre 1926 y 1929 (Ebro, Segura, Duero, Guadalquivir y Pirineo Oriental) habían realizado una trayectoria de ida y vuelta; se habían transformado en Mancomunidades en 1931 y habían sido unificadas las Mancomunidades y las Divisiones en un organismo que se denominará Delegación de Servicios Hidráulicos (Orden Ministerial de 16 de agosto de 1932, la Gaceta de Madrid número 231, de 18 de agosto de 1932). La continua alteración en la denominación del organismo, a cuyo cargo corre la gestión de las obras hidráulicas de cada cuenca o grupos de ellas (como en el supuesto del Sur de España), provocó errores en la designación, llegando a veces a la suplantación del organismo oficial (Fanlo Loras, 1996) cuestión que se intentó solventar mediante una Orden de 14 de diciembre de 1933 (Gaceta de Madrid número 360, de 26 de diciembre).

Cuadro 3.5: Denominación oficial del los organismos competentes en materia de obra hidráulica (Orden de 14 de diciembre de 1933).

Denominación	Periodo de la denominación
Confederación	Desde su respectiva constitución hasta el 24/06/1931
Mancomunidades	Desde el 24/06/1931 hasta el 16/08/1932
Delegación de Servicios Hidráulicos	Desde 17/08/1932 en adelante

Fuente: propia.

La Orden trataba de determinar qué denominación era lícita en cada periodo y, de esta forma, estipulaba que se puede hablar de Confederación desde la fecha de su respectiva constitución hasta el 24/06/1931 (fecha en la que se transforman en Mancomunidades). Por su parte, la denominación de Mancomunidad se puede utilizar desde el 24 de junio de 1931 hasta el 16 de agosto de 1932, y a partir de entonces se hablará de Delegación de Servicios Hidráulicos (*vid.* cuadro número 3.5). Aún más, para poner cierto orden institucional el Ministerio de Obras



Públicas de la época decretó (mediante el Decreto de 18 de diciembre de 1933, Gaceta de Madrid número 353, de 19 de diciembre) la posibilidad de constituir una Junta de Autoridades que garantizase el acopio, la autenticidad y la ordenación de los antecedentes documentales precisos para ofrecer testimonio de la gestión de los sucesivos organismos gestores en la Administración de las obras hidráulicas de carácter público. Sin lugar a dudas esto evidencia el origen circunstancial, de la especialización en la Administración del agua que no corresponde a una decisión estratégica del sector con proyección de futuro.

En las nuevas Delegaciones de Servicios Hidráulicos, la impronta y el peso de la obra hidráulica provoca que se mantengan diferenciadas las funciones del Ingeniero Director de la Mancomunidad (antiguas Confederaciones). Entre éstas se encuentra proponer planes generales de estudios y de obras, y el presupuesto anual; es decir, a pesar de la unificación, se mantiene la dualidad agua-obras en las Delegaciones.

En cuanto a la División Hidráulica del Sur de España, no se había constituido en Confederación y por tanto no existía Mancomunidad con la que unificarse. Aún así, le afecta la Orden de 16 de agosto de 1932, en concreto su artículo 6, que establece que los Ingenieros Jefes de División tendrán las funciones como tales y las que por esa Orden se atribuyen a la Delegación como la que se crea en las otras cuencas, si éstas no fueran conferidas a persona distinta, elegida por el Gobierno a propuesta de Ministerio de Obras Públicas.

Esta última cuestión no ocurrió y, mediante una Orden de 25 de agosto de 1932, el Jefe de la División Hidráulica del Sur de España asumió el carácter de Delegado con las atribuciones de la Orden de 16 de agosto de 1932. Un mes más tarde, mediante Orden de 22 de septiembre de 1932 (BOE número 271, de 27 de septiembre) pasó a denominarse Delegado de los Servicios Hidráulicos del Sur de España.

A la reorganización de funciones hay que añadir las modificaciones en el ámbito territorial. De esta forma, mediante un Decreto de 19 de septiembre de 1934 (La Gaceta de Madrid número 264, de 21 de septiembre de 1934) se incorporaron a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir todos los afluentes del Atlántico que vierten sus aguas entre Tarifa y la desembocadura del Guadalquivir, lo que supone una detracción al ámbito geográfico sobre las cuencas que eran competencias de la anterior División Hidráulica del Sur.

Unos meses antes, mediante el Decreto de 24 de mayo de 1934, había reaparecido la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, (junto a la del Ebro en febrero de 1934, la del Segura en mayo de 1934, la del Duero en mayo de 1934, la del Júcar en junio de 1934 y la del Pirineo Oriental en septiembre de 1935) con ciertos cambios fundamentales. La palabra *Sindical* desaparece de su denominación y, su estructura se simplifica considerablemente respecto a las creadas en el trienio 1926–1929, con lo que sus órganos se reducen a la Asamblea, la Junta de Gobierno, el Delegado del Gobierno y la Dirección técnica. Los órganos nombrados por el Gobierno se refuerzan en sus atribuciones en detrimento de los órganos participados por usuarios. Lo que sí permanece en las Confederaciones reorganizadas es su función principal en torno a la obra hidráulica que permita la ejecución de un plan de aprovechamiento del cauce del río. En materia de concesiones su función queda limitada a informar de la compatibilidad de las solicitudes de concesión de aguas públicas de la cuenca con las obras incluidas en los planes de

la Confederación. Para ello el decreto que permite el restablecimiento de cada Confederación aclara que las facultades que en materia de aguas públicas no se asignen a la Confederación se regirán por las disposiciones vigentes de igual modo que en las restantes cuencas hidrográficas de España.

### 3.3.6. Los Servicios Hidráulicos del Sur de España

Desde 1942, una vez concluida la Guerra Civil, las Confederaciones quedan reducidas a “simples organismos encargados de la ejecución de obras hidráulicas”, convertidas en “meros organismos de naturaleza fundacional o institucional, estrictamente burocrática” (Fanlo Loras, 1996:139). De sus órganos desaparece la participación de los usuarios y se convierten en aparato estatal.

En el Sur de España, todavía no constituida la correspondiente Confederación, la Delegación de los Servicios Hidráulicos del Sur de España, se ve afectada por la unificación de la Jefatura de Obras y la Jefatura de Aguas establecida por el Decreto 10 de enero de 1947 (BOE número 16, de 16 de enero de 1947) que pasó a denominarse el órgano unificado como Servicios Hidráulicos del Sur de España.

El periodo que va de 1947 a 1959 supuso la desnaturalización de la denominación de Confederación, lo que ha sido considerado como “una operación de travestismo jurídico” (Fanlo Loras, 1996: 52), ya que el concepto se aplicó a una realidad de ente distinta para la que en su día se ideó. De esta forma, la Administración Hidráulica periférica quedó transformada, por una parte, en la denominadas Confederaciones, y por otra parte, en los Servicios Hidráulicos correspondientes, en nuestro caso los del Sur de España.

En realidad se trata de dos denominaciones distintas (Confederaciones o Servicios Hidráulicos) para una misma realidad: un órgano burocrático sin participación de usuarios, en el que el Ingeniero Director realizaba funciones referidas a las aguas y a las obras. Este último punto queda suficientemente especificado en el Decreto de 28 de noviembre de 1947 (BOE número 337, del 3 de diciembre) cuando concreta que corresponde a los Ingenieros Directores de las Confederaciones y de los Servicios Hidráulicos (el caso del Sur de España), dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, las atribuciones que el Decreto de 29 de noviembre de 1932 confería a los Jefes de Aguas de las correspondientes cuencas, las potestades soberanas sobre el dominio público hidráulico.

Este episodio evidencia que la historia de la política del agua en sentido estricto, además de monolítica se queda subordinada respecto a la obra. La especialización alcanzada en 1932 por los Jefes de Aguas es asumida por los Ingenieros Directores, lo que implica que la política de aguas va a estar subordinada a la técnica.

Entiendo que si no se hubiera producido esa subordinación del agua a la obra, el enfoque monolítico de la política de aguas hubiera evolucionado en el mismo sentido que lo han realizado otros sectores (políticas sociales, políticas territoriales...).

### 3.3.7. La Confederación Hidrográfica de la cuenca del río Guadalhorce y sus afluentes

En la accidentada historia de las Confederaciones que oscila de forma pendular entre entes con autonomía y poder con amplia representación de usuarios a meros organismos burocráticos encargados de la ejecución de obra hidráulica, la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce nace en uno de dichos extremos. En ella no hay cabida a la representación: los usuarios están ausentes y sólo la oficialidad está presente en la Junta de Gobierno, por lo que no hay necesidad de contemplar en el decreto de constitución un órgano colegiado como la Asamblea.

La Confederación Hidrográfica del Guadalhorce, creada por Decreto de 9 de julio de 1948, tiene como ámbito de actuación el río Guadalhorce y sus afluentes. Implica la segregación de la cuenca del Guadalhorce de la jurisdicción de los Servicios Hidráulicos del Sur, dividiendo la demarcación en dos partes aisladas. Aunque la Confederación Hidrográfica de la cuenca del río Guadalhorce y sus afluentes tiene autonomía administrativa y económica, comparte titulares en cargos con los Servicios Hidráulicos del Sur lo que motiva que ambos organismos estén muy integrados.

La Confederación del Guadalhorce nace con vocación de convertirse en la Confederación Hidrográfica del Sur de España. La Exposición de Motivos del Decreto es muy explícita con respecto a esto, puesto que menciona expresamente la oportunidad de crear la Confederación Hidrográfica del Sur de España cuando los estudios y trabajos para la regulación de los demás ríos afluentes al Mediterráneo, entre el Guadalquivir y el Segura alcancen el desarrollo conveniente.

El artículo segundo del Decreto nombra una Comisión organizadora encargada de formar, en el plazo de tres meses, el Reglamento General de la Confederación. Dicha Comisión está formada por el Delegado del Gobierno, los Ingenieros Director y Director adjunto de los Servicios Hidráulicos del Sur de España que actuarán como vicepresidente y secretario, respectivamente; así como, el Abogado del Estado Jefe de Málaga, el Delegado de Hacienda de la misma provincia, el alcalde de Málaga y un interventor Delegado como representante de la Intervención General de Estado.

El Decreto preveía que la nueva estructura se organizase a partir del 1 de enero de 1949, seis meses más tarde de su puesta en funcionamiento se aprobó el Reglamento General de la Confederación Hidrográfica del río Guadalhorce y sus afluentes (Decreto de 17 de junio de 1949, BOE número 176, de 25 de junio).

El Reglamento del nuevo ente le reconoce personalidad jurídica. Al frente de la institución se sitúa al Delegado del Gobierno, pero será el Ingeniero Director, un órgano unipersonal, en quién recaigan la mayoría de las funciones de la Confederación (artículos 7, 8 y 19 del Reglamento). También se hace constar una Junta de Gobierno, sin rastro de usuarios, sólo compuesta por cargos oficiales, a semejanza de la Comisión encargada de la redacción del Reglamento.

La afirmación de Fanlo Loras sobre las Confederaciones se aplica al caso de la Confederación del Guadalhorce: “Estamos ante la utilización de conveniencia de un referente

cargado de significación (las Confederaciones), pero bajo cuyo ropaje se disfraza otra realidad.” (Fanlo Loras (1996: 52). La razón de ello es que en la Exposición de Motivos se apela al Decreto de 5 de marzo de 1926, “una de las más felices iniciativas del entonces Ministro de Fomento, Conde de Guadalhorce”, pero el ente que se constituye queda muy alejado de la organización que se recoge en el Decreto de 1926 de creación de las Confederaciones, especialmente con relación a la total ausencia de participación de los usuarios.

Si la estructura de las Confederaciones, restituidas en 1934 había desnaturalizado la idea originaria de las Confederaciones. En la Confederación del Guadalhorce se tensa aún más esa mutación radical al prescindir de la Asamblea de usuarios. En realidad, la Confederación se constituye como un ente con personalidad propia pero sin diferenciación del sistema administrativo jerarquizado de la época. Esa identificación con el sistema administrativo queda patente cuando se dispone que la Dirección técnica de la Confederación la ejerza el Ingeniero Director de los Servicios Hidráulicos del Sur de España (artículo 18 de Reglamento) y que el Ingeniero Director adjunto de la Confederación sea el de los Servicios Hidráulicos del Sur de España (artículo 20 del Reglamento).

También en este punto es singular la trayectoria de la Confederación, según expone Fanlo Loras (1996: 146) “el Jefe de Aguas de la División del Sur de España y sin perder sus atribuciones incluidas las relativas a la Confederación del Guadalhorce es, al mismo tiempo, Director Adjunto de esta Confederación.”, es decir, mantiene una posición relegada respecto al Ingeniero Director de la Confederación. Ello resulta paradójico, como razona Fanlo Loras (1996: 146), puesto que las decisiones soberanas del agua se someten a las funciones técnicas a adoptar por el Ingeniero Director, cuestión que no ocurre en ninguna otra Confederación, en las que el Ingeniero Director asume la doble competencia de Jefe de Aguas y de Director técnico de la Confederación (Fanlo Loras, 1996). Desde mi punto de vista, no se trata de algo excepcional: la subordinación de las funciones técnicas a las soberanas (política) es una realidad cada vez más evidente en la historia que se manifiesta en los mismo términos en el caso de la Confederación del Guadalhorce. En todo caso, la atribución de la doble competencia a un cargo no elimina la prevalencia de las funciones técnicas en la toma de decisiones.

Sin lugar a dudas, las Confederaciones restituidas en 1934 son distintas de las constituidas en los años 26 y 27. La originaria fórmula de cooperación con el regante queda cada vez más intervenida, además de sufrir cambios en su organización, ya que las circunstancias de cada Confederación condicionan su estructura y su evolución hasta llegar a la época actual.

Así, por ejemplo, en el caso de la Confederación del Guadalquivir constituida originariamente en 1927 y restablecida mediante Decreto de 24 de mayo de 1934, se tiene especialmente presente la aplicación a los terrenos de esa cuenca de la Ley de 13 de abril de 1932 de Puesta en Riego.

Del mismo modo, la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce y sus afluentes queda condicionada por la época en la que se constituye (año 1948), cuando ya se habían unificado las funciones de obras y agua en los Servicios Hidráulicos (mediante el Decreto de 1947). Por esta razón, en la Confederación del Guadalhorce, coinciden el cargo de la Dirección Técnica de la Confederación y el cargo de Ingeniero Director de los Servicios Hidráulicos del Sur

de España. Este hecho no es una cuestión menor puesto que la Confederación se crea sin vestigio de una participación de los usuarios. La estructura de la Confederación del Guadalhorce no está diseñada para incorporar órganos participados lo que va a suponer un problema en la posterior Confederación Hidrográfica del Sur.

Por último, para entender correctamente la trayectoria de la institución hay que tener presente que la constitución de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce y sus afluentes coexiste con los Servicios Hidráulicos del Sur, a pesar del Decreto de unificación de funciones en un único organismo ya que el ámbito territorial de los Servicios Hidráulicos abarcaba otros ríos que vierten al Mediterráneo además del río Guadalhorce y sus afluentes.

### 3.3.8. La Confederación Hidrográfica del Sur de España

Inmediatamente antes de crearse la Confederación Hidrográfica del Sur de España, vuelve a aparecer la dualidad orgánica en el ejercicio de las funciones relativa a las obras y al agua. El Decreto del 8 de octubre de 1959 restablece las Jefaturas de Aguas en las cuencas hidrográficas con la denominación de Comisarías de Aguas, a las que competen las facultades soberanas en materia de aguas.

Las razones que expone el Decreto para la vuelta a la dualidad obras/ aguas son de dos tipos. Primero hay un motivo de fondo: es necesario mantener alejados a los usuarios de la toma de decisiones en materia de agua propiamente dicha. Con ello se pone de manifiesto la forma de entender la política hídrica del país en lo que se refiere a las decisiones soberanas sobre el agua. La justificación que se ofrece en el Decreto es la siguiente:

La soberanía del Estado en materia de aguas públicas y su función fiscalizadora se desempeña mejor con independencia de otras acciones sobre todo si éstas resultan encuadradas en un organismo autónomo, como las Confederaciones, en que juegan intereses que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización. (Exposición de Motivos del Decreto 1740/1959 de 8 de octubre).

El segundo motivo es, según el propio Decreto, de naturaleza práctica: el volumen de los asuntos en materia de aguas. Sin embargo, considero que también tiene un elemento estructural, ya que hace valer la función principal de las Confederaciones (la formación de planes, ejecución y explotación de las obras), que requieren una actuación urgente y ágil. La Exposición de Motivos del Decreto es muy explícita a este respecto:

A esta razón de principio hay que añadir el extraordinario volumen de los asuntos de aguas desde la aplicación de aquélla soberanía estatal en la tramitación y otorgamiento de concesiones hasta la fiscalización desarrollada en el Reglamento de policía y sus cauces, y el control de todos los aprovechamientos hidráulicos desde la explotación del gran embalse hasta el vertido de aguas residuales, mereciendo destacarse esta labor de control que incluye las medidas de garantía de la seguridad de nuestras grandes presas y las que eviten la impurificación de nuestro ríos. Estas funciones requieren una atención permanente y una dirección propia, y por ello deben aislarse de la función confederal de formación de planes, ejecución y explotación de las obras y prestación de servicios ante el temor de ser relegadas a segundo término dado su carácter, en general más lento y reposado frente a la urgencia de los problemas que las obras llevan consigo (Exposición de Motivos del Decreto 1740/1959 de 8 de octubre).

Esta vuelta a la dualidad de funciones es la razón que explica la ampliación del ámbito de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce a las cuencas geográficas que vierten sus aguas al Mediterráneo desde Punta Tarifa hasta Águilas, abarcando términos municipales de cinco provincias, Cádiz, Málaga, Granada, Almería y Murcia. Dicha Confederación pasa a denominarse Confederación Hidrográfica del Sur de España (Decreto 15/1960, de 14 de enero, por el que se amplía la jurisdicción territorial de la CH del Guadalhorce que pasará a denominarse CHS).

Efectivamente, según explica la Exposición de Motivos del Decreto de 1960, la aplicación del Decreto de 8/10/1959, lleva, si no se rectificara la situación, a que en el conjunto de las cuencas vertientes al Mediterráneo comprendidas entre dichos límites funcionen tres servicios: la Comisaría de Aguas del Sur de España; y, con jurisdicción parcial, tanto el Servicio de Obras Hidráulicas del Sur de España, como la Confederación del Guadalhorce, ambos dentro del ámbito de dicha Comisaría. El hacer recaer la Dirección del Servicio de Obras y de la Confederación en el mismo Jefe sería utilizar la fórmula práctica que ha venido empleándose con el Servicio Hidráulico anterior, sin obtener las ventajas de realizar la misma en una única organización confederal.

El texto del Decreto reconoce que es obligada la simplificación administrativa, por lo que se extienden las funciones de la Confederación del Guadalhorce a los aprovechamientos integrales de los recursos hidráulicos de las distintas cuencas paralelas vertientes al Mediterráneo entre los límites citados. Las cuencas distintas de la del río Guadalhorce son demasiado pequeñas para constituir unidades administrativas independientes pero agrupadas pueden gozar de los beneficios de orden general que producirá la aplicación del originario Decreto de 1926, de creación de las Confederaciones, con favorable repercusión en los intereses nacionales.

En realidad, el contexto diferente en el que se crean ambas Confederaciones, (la del Guadalhorce cuando las funciones obras/aguas se ejercían por un mismo órgano y la del Sur cuando estas funciones se ejercían por órganos separados) demuestra que la creación de las Confederaciones no obedece al principio de unidad de gestión del agua. Por el contrario, lo que pretende es lograr la unidad de gestión de la obra y, por ello no tiene sentido reivindicar la historia del sistema español como ejemplo de gestión integrada del agua. Más bien, se ha mantenido en un aislamiento en todos los sentidos: territorial (en la cuenca), material (Administración

especializada) y orgánico (Confederaciones/Jefes de Aguas/ Comisarios de Aguas) que le impide moverse en una dinámica de gobernanza.

En esta etapa se inician los grandes planes de regadíos, ya sean de forma independiente o en coordinación con el Ministerio de Agricultura, como por ejemplo el Plan Coordinado del Guadalhorce que supuso la mejora de 4250 hectáreas de regadíos antiguos y puso 18 000 hectáreas en nuevos regadíos. Otros ejemplos, son el Plan Coordinado de Motril y Salobreña, que tuvo una mejora de 2900 hectáreas y una puesta en riego de 1898 hectáreas; y, el Plan Coordinado del Guadarranque con 4458 nuevas hectáreas de riego y abastecimiento del Campo de Gibraltar. Otros planes de esta etapa son los relativos al río Verde de Marbella, que abastece de agua a la Costa del Sol Occidental, los Planes del río Guaro en Vélez-Málaga y los del río Adra en Almería.

### 3.3.8.1. Los órganos de gestión del agua desde 1960-1985

**3.3.8.1.1. La Comisión de Desembalse, las Juntas de Obras y las Juntas de Explotación.** La Confederación Hidrográfica del Sur nace con un déficit de participación que jamás será superado a lo largo de sus 45 años de historia (de 1960 a 2005).

Trae causa de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce. De esta forma, el Decreto de 1960 de creación remite al Reglamento de 17 de junio de 1947 de la C.H. del Guadalhorce, y acertadamente advierte de la reducción de funciones que introduce el Decreto de 1959 (éste crea las Comisarias de aguas que ejercen las funciones soberanas en materia de agua). Esto es, sirve la misma estructura institucional independientemente de la estrategia política, lo que demuestra nuevamente que la política de obra hidráulica es sustantiva respecto a la política de aguas.

Ya se comentó que en este Reglamento no se contempla la constitución de una Asamblea. La estructura de la institución es la misma que la de la C.H. del Guadalhorce a la que me remito en el epígrafe 3.3.7 en la página 149. Sin embargo no estará ajena a la tendencia surgida a partir de los años 60 de incorporar a los usuarios en los distintos órganos dentro de las Confederaciones.

Estos órganos son, por un lado, la Comisión de Desembalse, y las Juntas de Obras y Juntas de Explotación; y por otro, la Asamblea y la Junta de Gobierno.

Respecto a las Comisiones de Desembalse, restauradas mediante el Decreto 1384/60 de 7 de julio, su función es deliberar y tomar acuerdos sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses de las cuencas hidrográficas con participación de todos los intereses y de la forma más conveniente desde la perspectiva de los usuarios y de la Administración. La Comisión de Desembalse actúa en Pleno o por Secciones, en este último caso cuando se trate del régimen de un embalse o sistemas de embalses de explotación independiente sin conexión directa con los restantes.

Las Juntas de Obras se crean con objeto de fiscalizar la ejecución de las obras a construir. Una vez liquidada la obra, su actuación cesa. Las Juntas de Explotación, por su parte, se constituyen una vez finalizada la obra y puesta ésta en funcionamiento. Tienen por objeto la organización de los sistemas de aprovechamientos (explotación) y fueron restauradas mediante



la Orden de 8 de mayo de 1965 y la Orden de 14 de febrero de 1974.

Conviene aclarar que en la CHS estos órganos no se rehabilitan: se constituyen, puesto que no figuran en la estructura de la C.H. del Guadalhorce de 1948 ni en la del Sur de 1960. Además se crean muy lentamente, en un espacio temporal que va más allá del año 1985 cuando se cambia de sistema en la nueva Ley de Aguas. La peculiar situación jurídica en la que queda la CHS a partir de ese momento (ver epígrafe 3.3.8.2 en la página 164) condiciona toda su estructura, por lo que en la constitución de estos órganos se aplica una mezcla de normativas anteriores y posteriores a la Ley de Agua de 1985 con resultado incierto como se verá en el epígrafe 3.3.8.3 en la página 167.

**3.3.8.1.2. La rehabilitación de la Junta de Gobierno (1967–1979).** La recuperación de la participación de usuarios en las Confederaciones cobra especial interés cuando se trata de la representación de usuarios en las Juntas de Gobierno. La participación había quedado excluida por Orden de 17 de enero de 1942, por ello cuando se crea la C.H. del Guadalhorce en 1948 su Junta de Gobierno no tiene representación de usuarios, sino sólo cargos institucionales.

Mediante la Orden del 21 de abril de 1967 se permite, como pone de manifiesto la Exposición de Motivos, “ensayar por vía experimental la incorporación a las Juntas de Gobierno de la representación de los usuarios de las aguas públicas, a que se refiere el citado Decreto de 5 de marzo de 1926 (origen de las Confederaciones), con el fin de abordar el problema con la máximas garantías de acierto”. En realidad, se trata de elevar una propuesta por cada uso para que el Ministerio de Obras Públicas designe los representantes atendiendo a las especiales circunstancias de cada cuenca.

Los representantes de los usuarios del agua se proponen al Ministerio de Obras Públicas siguiendo, respecto a las comunidades de regantes, el criterio de antigüedad, lo que significa que se valoran la experiencia como garantía de colaboración y el criterio de la extensión de la zona regable, por cuanto supone mayor representatividad de los intereses de los regantes. Respecto a la designación de los representantes de los concesionarios de abastecimientos de aguas a poblaciones y de aprovechamientos hidroeléctricos, se consideran también criterios cuantitativos de mayor representatividad de los intereses respectivos.

La Orden de 1967 dispone la ampliación de las Juntas de Gobierno en cuatro vocales. Dos de ellos son representantes de los usuarios del agua para riegos; otro de los usuarios para abastecimientos a poblaciones; y otro, de los aprovechamientos hidroeléctricos.

Por los usuarios de riegos se propondrán seis candidatos: los representantes de las tres comunidades de regantes más antiguas y los presidentes de las tres comunidades de mayor superficie de la zona regable.

Por los usuarios de abastecimientos, se propondrán los Jefes del Servicio de las tres poblaciones con mayor número de habitantes. Respecto a los aprovechamientos hidroeléctricos se propondrá a los tres concesionarios de mayor caudal de agua dentro de la cuenca.

Tras el análisis de los datos aportados se puede concluir que el déficit democrático se deja sentir de dos maneras. Por una, la designación siempre queda bajo la potestad del Ministerio. Por otra, parece lógico pensar que, después de 25 años sin usuarios en las instituciones, los términos cuantitativos que determinan las ternas propuestas benefician a quién ha estado muy



próximo a las instituciones con facultades sobre el agua.

En el supuesto de la CHS, la Junta de Gobierno aumenta en un vocal la participación (en representación de abastecimientos), mediante Orden de 2 de noviembre de 1973 (BOE número 281, de 23 de noviembre). Ello se justifica en el desarrollo experimentado en la Costa del Sol occidental por la afluencia de turismo, de modo que el nuevo vocal representará a los municipios que se abastecen de las aguas reguladas por el embalse de la Concepción en el río Verde de Marbella.

En el cuadro 3.6 se concreta la representación de los usuarios en la CHS desde 1967, cuando se retoma la participación de usuarios en la Junta de Gobierno hasta 1979. Ese año se remodelan los órganos de gobierno con la intención de adaptar las Confederaciones a la nueva etapa política del país, una vez aprobada la Constitución de 1978.

Cuadro 3.6: Representantes de usuarios en la Junta de Gobierno de la CHS desde 1967-1979

Orden	Usuarios de Riego	Usuarios de Abastecimiento	Usuarios de aprovechamientos (hidroeléctricos)
1/09/1967 (BOE núm. 211 de 4 de septiembre)	D. Juan Peralta España D. Rafael Morcillo de Almanza – (Sindicatos de riegos de Almería y Siete pueblos de su río)	D. Francisco Mir Berlanga (Alcalde de Melilla)	D. Ricardo Benjumea Heredia (Compañía Sevillana de Electricidad-Dep. de Málaga)
2/12/1968 (BOE núm. 289 de 2 de diciembre)	Se prorroga un año	Se prorroga un año	Se prorroga un año
12/01/1970 (BOE núm. 16 de 19 de enero)	Se prorroga hasta 01/09/1970		
30/11/1970 (BOE núm. 308 de 25 de diciembre)	Se prorroga hasta el 01/09/1971		
30/11/1971 (BOE núm. 7 de 8 de enero)	Se prorroga hasta el 01/09/1972		

Orden	Usuarios de Riego	Usuarios de Abastecimiento	Usuarios de aprovechamientos (hidroeléctricos)
8/11/1972 (BOE núm. 284 de 27 de noviembre) corrección de errores de 7/12/72	Se prorroga hasta el 01/09/1973	D. Emilio Lladó López (Alcalde de Algeciras)	Se prorroga
18/09/1973 (BOE núm. de 25 de octubre)	Se prorroga hasta el 01/09/1974	Se prorroga	Se prorroga
15/01/1974 (BOE núm. 23 de 26 de enero) por el que se nombra vocal representante de los municipios que se abastecen de las aguas que regula el embalse de la Concepción en el río Verde de Marbella		D. Francisco Cantos Gallardo- (Alcalde de Marbella), se añade un vocal, el plazo de nombramiento termina el 01/09/74	
20/06/1974 (BOE núm. 175 de 23 de julio) corrección de 19 de agosto			D. Juan Taillefer Pérez- (Director del Departamento de Málaga de la Compañía Sevillana de Electricidad) en sustitución de D. Ricardo Benjumea Heredia el plazo de nombramiento termina el 01/09/74
13/09/1974 (BOE núm. 228 de 23 de septiembre )	Se prorroga hasta el 01/09/1975	Se prorroga	Se prorroga
30/09/1975 (BOE núm 246 de 14 de octubre)	Se prorroga	Se prorroga	Se prorroga

Orden	Usuarios de Riego	Usuarios de Abastecimiento	Usuarios de aprovechamientos (hidroeléctricos)
20/05/1976 (BOE núm. 177 de 24 de julio)		D. Alfonso Sotelo Azorín (Alcalde de Ceuta) en sustitución de D. Emilio Lladó López el plazo de nombramiento termina el 01/09/76	
1/09/1976 (BOE núm. 254 de 22 de octubre)	Se prorroga hasta el 01/09/1977	Se prorroga	Se prorroga
1/09/1977 (BOE núm. 233 de 29 de septiembre)	Se prorroga hasta el 01/09/1978	Se prorroga	Se prorroga
16/09/1978 (BOE núm. 238 de 5 de octubre)	Se prorroga	Se prorroga	Se prorroga
25/10/1978 (BOE núm. 276 de 18 de noviembre)		D. Francisco Palma Sánchez- (Alcalde de Marbella) en sustitución de D. Francisco Cantos Gallardo.	
31/10/1979 (BOE núm. 279 de 21 de noviembre)		D. Rafael Ginel Cañamote (Alcalde de Melilla) en sustitución de D. Alfonso Sotelo Azorín.	

*Fuente: propia.*

La representación de los usuarios en la Junta de Gobierno de la CHS en el periodo 1967-1979 responde al patrón expuesto a continuación.

La designación se caracteriza por la estabilidad en el cargo de los representantes. La normativa establece un nombramiento por un periodo de un año pero las prórrogas son continuas y reiteradas para las mismas personas, especialmente los representantes de los riegos. Es decir, el cargo electo se oficializa y la designación anual pierde el sentido de renovación que justifica

una carencia tan corta. Los criterios normativos establecidos para su propuesta al Ministerio, la antigüedad y la superficie de zona regable no dan lugar a mucho margen, pero siempre se designó a las mismas dos personas reiteradamente entre los posibles candidatos.

En el cuadro 3.6 también se observa que las situaciones provisionales y transitorias se eternizan y, por tanto, tienen consecuencias como si se tratara de medidas estructurales; esto es, repercuten en la naturaleza de la institución confederal. De esta forma, después de 20 años, cuando tímidamente se recupera la participación, la renovación de vocales queda un tanto viciada en el caso de la CHS y no llega ni a cubrir las expectativas que permite la norma.

En el supuesto de representantes de usuarios de agua para aprovechamientos hidroeléctricos, el criterio de representación es el mayor caudal de agua dentro de la cuenca. Por eso, en el caso de la CHS, el mercado energético en Andalucía no deja muchas opciones.

En la designación de vocales siempre está presente la tensión de la representación provincial, hecho que se deja sentir en varios episodios durante el periodo. Por ejemplo, cuando cesa en su puesto el Sr. Mir Berlanga como Alcalde de Melilla, se elige al Alcalde de Algeciras como su sustituto en la Junta de Gobierno en calidad de representante de abastecimientos. La propuesta de la Junta se fundamenta en que de las tres poblaciones con mayor número de habitantes (Almería, Algeciras y Ceuta), Almería ya cuenta con un representante de los usuarios regantes en la Junta.

La tensión territorial adquiere una nueva dimensión, cuando en 1973, a propuesta de la Junta de Gobierno de la CHS, el Ministerio amplía en un vocal la representación de los usuarios de abastecimientos pero acotada a un específico ámbito territorial: (los municipios que se abastecen de aguas reguladas por el embalse de la Concepción), por ello se elige como representante al Alcalde de Marbella puesto que es el núcleo de población con mayor número de habitantes de la terna (Marbella, Fuengirola y Estepona) que se abastece de las aguas reguladas por el embalse de la Concepción en el río Verde. Esto implica una desproporción de los criterios de representación establecidos en la Orden del 67. En realidad, con este gesto, la Junta de Gobierno de la CHS comienza un proceso de cambio singular que la hace única en su género y circunstancias.

**3.3.8.1.3. La reestructuración interna de 1973.** La reestructuración orgánica de cada Confederación queda condicionada por las características geográficas de la cuenca que ordena y por la trayectoria del organismo. En este sentido, resultan determinantes la fecha de su constitución, la evolución desde su creación, el volumen e importancia de los trabajos y servicios encomendados, así como, el esfuerzo en maximizar los espacios de representación de usuarios que la normativa vigente le permitía.

En cuanto a las características físicas de la CHS, hay que resaltar dos aspectos. En primer lugar, es una de las más pequeñas de las diez Confederaciones constituidas: cubre tan sólo el 3.7% del territorio nacional (cuadro nº 3.7 en la página siguiente). En segundo lugar, no gestiona un río sino una serie de cuencas de pequeños ríos. Estas circunstancias la diferencian respecto a los otros dos tipos de Confederaciones, catalogadas del primer orden. En el primer tipo, se encuentran las del Ebro, el Guadalquivir, y el Segura, cuyo ámbito se corresponde con la cuenca del río que le da nombre sin afectar a otro país. En el segundo tipo, están las del Duero,

el Tajo y el Guadiana, Confederaciones que se caracterizan por regular la cuenca de un solo río principal pero cuyo tramo final entra en territorio de Portugal, lo que aporta una necesaria visión de cooperación de jurisdicciones soberanas ajenas a otras Confederaciones.

Las diferencias tienen consecuencias en la organización interna. Mediante el Decreto 223/1973 de 1 de febrero (BOE número 42, de 17 de febrero) se concreta la estructura para las Confederaciones de primer orden en tres grandes unidades administrativas: el Departamento de Infraestructura Hidráulica y Regadío, el Departamento de Ingeniería Sanitaria, y el Departamento de Explotación para las Confederaciones de un gran río. Al resto de Confederaciones (la del Sur de España, el Segura, el Júcar y el Pirineo oriental) le corresponderán dos unidades administrativas: un Departamento de Construcción y otro de Explotación.

Cuadro 3.7: Ámbito territorial de las Confederaciones existentes en 1976

Confederación	Extensión en Km2	Porcentaje
del Ebro	493 455	17,4
del Duero	78 970	16
del Guadalquivir	63 085	12,8
del Guadiana	59 870	12,1
del Tajo	55 770	11,3
la del Norte de España	53 800	10,9
la del Júcar	42 900	8,7
la del Segura	18 630	3,8
la del sur de España	18 390	3,7
la del Pirineo Oriental	16 490	3,3

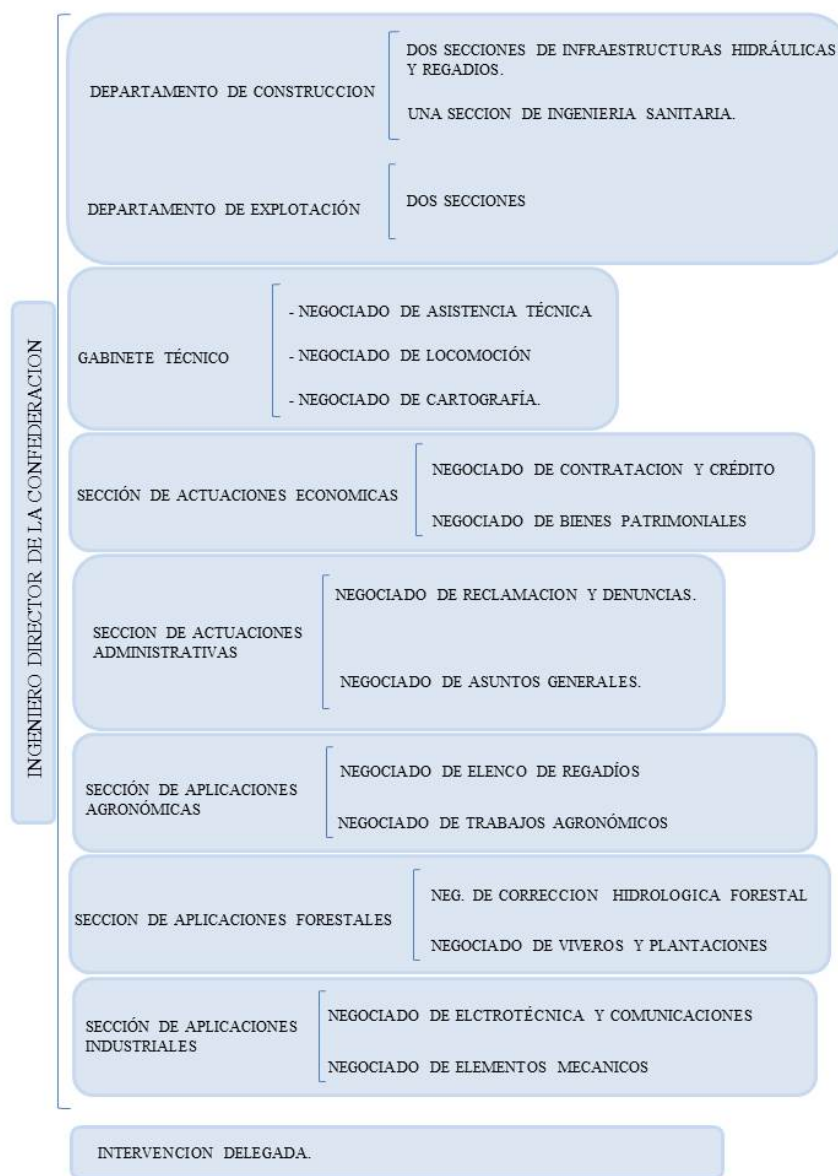
Fuente: (Sancho, 1978).

La estructura de las Confederaciones se completa según lo dispuesto en la Orden de 19 de junio de 1973 (BOE número 148, de 21 de junio) con un Gabinete Técnico, una Sección de Asuntos Económicos, otra Sección de Actuación Administrativa, y tres Secciones de Aplicación (Agronómicas, Forestales e Industriales). Todas ellas están bajo la dependencia orgánica del Ingeniero Director y, además, cuenta con una unidad de contabilidad y con la de Intervención del Ministerio de Hacienda. En el cuadro número 3.8 en la página siguiente se realiza un esquema de la estructura de la CHS conforme la Orden de 19 de junio de 1973.

Como se puede observar, se trata de una estructura muy compleja que varía sustancialmente de una Confederación a otra. En un análisis comparativo con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, hay que indicar que en esta última existían tres grandes Departamentos en lugar de dos. A su vez, éstos se constituían en seis secciones en el Departamento

de Infraestructura Hidráulica y Regadíos, otras seis en el Departamento de Ingeniería Sanitaria y otras seis en el Departamento de Explotación.

Cuadro 3.8: Estructura de la CHS conforme a la Orden de 19 de junio de 1973.



Fuente: Propia.

La complejidad se intensifica si se tiene presente lo que dispone el artículo cinco de la Orden que deja a la discrecionalidad de la Dirección General de Obras Hidráulicas la fijación de la jurisdicción de las secciones, de modo que las de Infraestructura Hidráulica y Regadíos la tengan en función de las cuencas fluviales, las de Ingeniería sanitaria en concordancia con los

límites provinciales, y las de Explotación, bien por cuencas fluviales, bien por límites provinciales o por especialización, todo ello según la conveniencia de cada momento y caso.

La estructura denota la dedicación intensa de las Confederaciones a la realización de la obra hidráulica, ya sea en materia de riego, defensa y encauzamiento, o abastecimiento y saneamiento de poblaciones. Tal dedicación se muestra en estudios y trabajos que le encarga la D.G. de Obras Hidráulicas como la colaboración a la redacción de los planes del Estado para la formación de planes generales de aprovechamientos de aguas; los planes que se autorizan a la Confederación con cargo a sus recursos propios; los estudios y trabajos realizados para la formación de planes y las propuestas de desarrollo de obras de infraestructura hidráulica y transformación en regadío a cargo del Ministerio de Obras Públicas.

**3.3.8.1.4. Nuevos órganos de Gobierno al amparo del Real Decreto 2419/1979: la Asamblea de Usuarios y la Junta de Gobierno.** Un nuevo impulso a la participación de los usuarios lo proporciona la aprobación del Real Decreto 2419/1979 de 14 de septiembre por el que se determinan la composición y las funciones de los Órganos de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas. Se trata de una puesta al día en el ámbito de las Confederaciones después de la aprobación de la Constitución española de 1978.

Los órganos de gobierno de la Confederación pasan a ser: la Asamblea, la Junta de Gobierno, el Delegado del Gobierno y el Director. Se restablece la Asamblea constituida por el Presidente (el Delegado del Gobierno), el Vicepresidente (un representante de los usuarios elegido por la Asamblea entre los vocales representantes de los usuarios) y los vocales.

Los vocales representan, por un lado a los usuarios (representantes de usuarios en las Juntas de Explotación y representantes de los usuarios futuros); y, por otro, los intereses generales (de las provincias, entidades financieras, y las Cámaras Agrícolas y de Comercio, Industria y Navegación) así como la Administración (representantes de los distintos ministerios que tuvieran intereses en materia de agua).

En la CHS la Asamblea que se constituye y compone en cumplimiento del Decreto de 1979, se detalla en el esquema siguiente:

Cuadro 3.9: Asamblea de la CHS constituida al amparo del Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre

**Presidente-** El Delegado del Gobierno

**Vicepresidente-** Representante de los Usuarios, elegidos por la Asamblea entre los vocales del grupo A)

**Vocales.**

**A) Representantes de los Usuarios:**

**Zona del Guadalhorce**

- 1 representante por las tres Comunidades de regantes.
- 6 representantes de los restantes regantes.
- 1 representante de la Cía. Sevillana de electricidad.
- 1 representante del Ayuntamiento de Málaga.
- 1 representante de los restantes municipios.



- 1 representante de los aprovechamientos industriales y otros.
- 1 representante del Instituto de Reforma y Desarrollo agrario ( IRYDA)

**Zona del Guadalfeo (Motril- Salobreña)**

- 3 representantes de los regantes
- 1 representante de los municipios
- 1 representante de los aprovechamientos industriales y otros.

**Campo de Gibraltar**

- 2 representantes de los regantes.
- 1 representante del Ayuntamiento de Algeciras
- 1 representante de los restantes municipios
- 1 representante de los aprovechamientos industriales y otros
- 1 representante del Instituto de Reforma y Desarrollo agrario ( IRYDA)

**Costa del Sol Occidental**

- 1 representante de los regantes
- 1 representante de los Ayuntamientos

**1 Representante de los usuarios futuros**

**B) Representantes de los Intereses Generales**

- 3 representantes de la provincia de Málaga, designados por la Diputación Provincial.
- 3 representantes de la provincia de Almería, designados por la Diputación Provincial
- 1 representante de la provincia de Cádiz, designados por la Diputación Provincial
- 1 representante de la provincia de Granada, designados por la Diputación Provincial
- 1 representante de las Plazas de Soberanía de Ceuta y Melilla
- 1 representante de las Cajas de ahorro establecidas en la cuenca
- 1 representante de la Banca establecida en la cuenca
- 4 representantes de las Cámaras Agrarias de Málaga, Almería, Cádiz y Granada
- 4 representantes de las Cámaras de Comercio e Industria de Málaga, Almería, Cádiz y Granada
- 2 representantes de las Cámaras de Comercio e Industria de las Plazas de Soberanía de Ceuta y Melilla.

**C) Representantes de la Administración**

- 1 Director de la Confederación
- 2 representantes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
- 2 representantes del Ministerio de Agricultura (uno por el IRYDA y otro por el ICONA)
- 1 representante del Ministerio de Hacienda
- 1 representante del Ministerio de Interior
- 2 representantes de Ministerio de Industria y Energía (uno de ellos por el Instituto Geológico y Minero de España)
- 1 representante del Ministerio de Comercio y Turismo
- 1 representante del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social
- 1 representante de Ministerio de Administración Territorial.

**D) Representantes del personal de Confederación**

- 1 representante de los funcionarios
- 1 representante del personal laboral

**Secretario-** funcionario de la Confederación

Fuente: nota de prensa.

La Junta de Gobierno de la CHS constituida al amparo de la normativa de 1979 se especifica en el esquema siguiente:

Cuadro 3.10: Junta de Gobierno de la CHS constituida al amparo del Real Decreto 2419/1979 de 14 de septiembre.

**Presidente-** El Delegado del Gobierno.

**Vicepresidente-** El Vicepresidente de la Asamblea

**Vocales**

**A) Representantes de los usuarios**

- 2 representantes de los abastecimientos de población
- 2 representantes de los regadíos
- 2 representantes de los aprovechamientos industriales y otros
- 4 representantes de todos los usuarios en la Asamblea.

**B) Representantes de los intereses generales**

- 1 representante por la provincia de Málaga
- 1 representante por la provincia de Almería
- 1 representante por las provincias de Granada y Cádiz y las Plazas de Soberanía de Ceuta y Melilla

**C) Representantes de la Administración**

- 1 Director de la Confederación
- 1 representante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
- 1 representante de Ministerio de Hacienda
- 1 Representante de Ministerio de Agricultura
- 1 representante del Ministerio de Industria y Energía.

**Secretario-** El Secretario de la Asamblea.

**Fuente:** nota de presa.

La Asamblea se constituye el 17 de Marzo de 1980 (*vid.* artículos de prensa del evento en el cuadro número 3.11 en la página 165), con la particularidad de que la designación de los representantes de los usuarios se realiza de forma provisional puesto que no estaban constituidas las Juntas de Explotación de la CHS. Nuevamente la Confederación se queda en una situación de precaria

provisionalidad que, a corto plazo evidencia la inoperatividad de la Asamblea y, por tanto, acredita el déficit democrático al que se aludía al principio del epígrafe.

La provisionalidad y sus consecuencias en la Asamblea no serán las únicas implicaciones del proceso constituyente de los nuevos órganos de gobierno en la CHS. En el caso de la Junta de Gobierno, constituida el mismo día 17 de marzo de 1980, la representatividad queda ajustada al ámbito territorial de la cuenca en ese momento, lo cual implica que Ceuta y Melilla cuenten con los correspondientes vocales en representación de los intereses generales. Paradójicamente, ambas ciudades seguirán teniendo representación incluso cuando no figuran en el ámbito de la cuenca del Real Decreto 650/1987.

La representación designada en este proceso constituyente de la Junta de Gobierno es la que se mantiene hasta la extinción del ente en el año 2004, puesto que la Confederación no se actualiza orgánicamente una vez aprobada la Ley de Aguas de 1985 (Ver el epígrafe 3.3.8.2). Esto significa que durante veinticuatro años la representación en la Junta de Gobierno permanece inalterable pero la realidad activa de la cuenca se impone. De esta forma, los usuarios de nuevas infraestructuras no previstas en el año 80 demandan su lugar, por lo que otra vez, la institución de forma poco ortodoxa sale del paso, se acomoda para integrar de alguna forma los nuevos usuarios y, además, lidia con representantes de territorios no incluidos en su ámbito.

### **3.3.8.2. La Confederación Hidrográfica del Sur después de la Ley de Aguas de 1985: los Organismos de cuenca**

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 1986 de la Ley de Aguas de 1985, en España se inaugura una nueva etapa en la política hídrica, en la que se reconoce la nueva organización territorial del Estado después de la Constitución de 1978. La anterior Ley de 1879 había quedado obsoleta puesto que la realidad social, económica y jurídica era distinta. A ello se suma que los avances de la técnica aplicados al agua, la concienciación ecológica y los cambios en el estilo de vida requerían unas nuevas reglas y normas que ordenaran su gestión (Pérez Marín, 2011).

En realidad, el proceso de cambio se inicia con el Real Decreto 1821/1985 de 1 de agosto, aprobado un día antes de la Ley de Aguas de 1985. Esta norma integra las Comisaría de Aguas (órganos que ejercían las potestades soberanas del agua) en las Confederaciones (dedicadas al proyecto y ejecución de la obra hidráulica). La integración se realiza con vistas a constituir los nuevos Organismos de cuenca regulados en la Ley de Aguas, puesto que éstos serán los únicos órganos gestores del agua en el ámbito territorial de las cuencas naturales de los ríos, lo que significa que vuelve a cambiar el diseño de la política, y otra vez, la política de obra hidráulica asume la política de aguas. El problema es que este sistema es el vigente, aunque con sustanciales modificaciones, como la creación de sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de las obras hidráulicas que al efecto determine el Consejo de Ministros; los efectos de implementar la Directiva Marco; y la creación de las Administraciones Hidráulicas autonómicas.

La integración de las Comisaría en las Confederaciones se justifica en la recomendación internacional de la gestión unitaria de las aguas, lo que implica, según la Exposición de



Motivos del Real Decreto, una organización que supere la fragmentación de competencias entre entes y organismos territoriales. Se da por sentado que un único organismo de la Administración estatal con poderes descentralizados es la mejor opción institucional para una concepción global del agua.

Sin embargo como se viene incidiendo en este trabajo, un organismo único no conlleva necesariamente una gestión eficaz del dominio público hidráulico. La integración aprobada en el Real Decreto 1821/1985 nada tiene que ver con la buena práctica reconocida a nivel internacional pues no reconoce una interacción entre los distintos niveles de gobierno (la gobernanza multinivel).

De esta forma, los Organismos de cuenca con poderes y funciones descentralizados son el referente institucional de la unidad de gestión en la Ley de Aguas de 1985. Como ya ocurriera con anterioridad, el Estado insiste nuevamente en denominarlos Confederaciones Hidrográficas, a modo de antiguos marchamos que en realidad designan nuevos organismos. Los nuevos Organismos de cuenca van a ocuparse de la gestión y protección del dominio público hidráulico (funciones de las antiguas Comisarías de Aguas), la obra hidráulica (funciones de las antiguas Confederaciones) y las cuestiones relativas a la planificación hidrológica introducidas en la Ley de Aguas de 1985.

De esta forma, el nuevo sistema se inicia con el Real Decreto 1821/1985 (la norma de la integración de las Comisarías en las Confederaciones) y, queda establecido con la Ley de Aguas de 1985. Posteriormente, en 1989 se crean los diferentes Organismos de cuenca (*vid.* cuadro número 3.12) y por último el Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, que determina la estructura de la Presidencia de los Organismo de cuenca.

En el cuadro número 3.12 se hacen constar los Organismos de cuenca constituidos una vez entró en vigor la Ley de Aguas de 1985. La Confederación Hidrológica del Sur de España no figura en el cuadro porque nunca llegó a constituirse en Organismo de cuenca.

Con toda probabilidad no se dictó el Real Decreto que creara el Organismo de cuenca de la CHS porque el nuevo sistema ya había previsto la delimitación intracomunitaria de la cuenca en 1987 y, por tanto, era previsible su transferencia a la Comunidad Autónoma andaluza en virtud de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía.

Cuadro 3.12: Organismos de cuenca constituidos al amparo de lo dispuesto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto.

Organismo de Cuenca	Real Decreto de constitución
Confederación hidrográfica del Norte	RD 930/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Duero	RD 929/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Tago	RD 927/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Guadiana	RD 928/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Guadalquivir	RD 926/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Segura	RD 925/1989, de 21 de julio
Confederación hidrográfica del Júcar	RD 924/1989, de 21 de julio

Organismo de Cuenca	Real Decreto de constitución
Confederación hidrográfica del Ebro	RD 931/1989, de 21 de julio

*Fuente: propia.*

La posición de la CHS queda regulada en el nuevo sistema en la Disposición Transitoria novena de la Ley de Aguas, que señala que en “aquellas cuencas en que no se hubieran promulgado los Reales Decretos constitutivos del Organismo de cuenca, las funciones previstas para dichos organismos en esta Ley serán ejercidas por los organismos administrativos competentes con anterioridad a la promulgación de esta Ley”. A su vez, la Disposición Adicional del Real Decreto 984/1989 de 28 de julio, por el que se estructura orgánicamente la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas (las constituidas en Organismos de cuenca) establece que “Las Confederaciones Hidrográficas no contempladas en el presente Real Decreto (es el supuesto de la CHS) se seguirán rigiendo por el Real Decreto 1821/1985 de 1 de agosto, y sus disposiciones complementarias”.

Esta posición tiene consecuencias importantes, como la precariedad de su estructura orgánica durante dos décadas. Desde 1985 hasta su transferencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía el 1 de enero de 2005, la CHS se regula por una norma puente (Fanlo Loras, 1996: 207), que actúa como un paso intermedio entre el sistema anterior y el modelo de los futuros Organismos de cuenca.

### 3.3.8.3. La anómala estructura de la CHS a partir de la Ley de Aguas de 1985

Como se ha explicado la CHS no se constituye en Organismo de cuenca de manera que su estructura orgánica se anquilosa. Por un lado, se ajusta a lo dispuesto en el Real Decreto 1821/1985 de 1 de agosto (la norma *puente*) lo que significa que está conformada por un Presidente, el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Secretario General. (Se suprimen, pues, los Delegados del Gobierno, los Ingenieros Directores). Por otro lado, la institución se regula por lo dispuesto en el Real Decreto 2419/1979 de 14 de septiembre, que establece como órganos de gobierno: la Asamblea, la Junta de Gobierno, el Delegado del Gobierno y el Director. De esta forma, la CHS acopla su estructura de la mejor forma posible a las dos disposiciones, y por ello entiende compatibles las figuras presentes en ellas (la Asamblea y Junta de Gobierno constituidas en 1980 al amparo de la norma de 1979 a la par que configura una estructura consistente en: un Presidente, el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Secretario General).

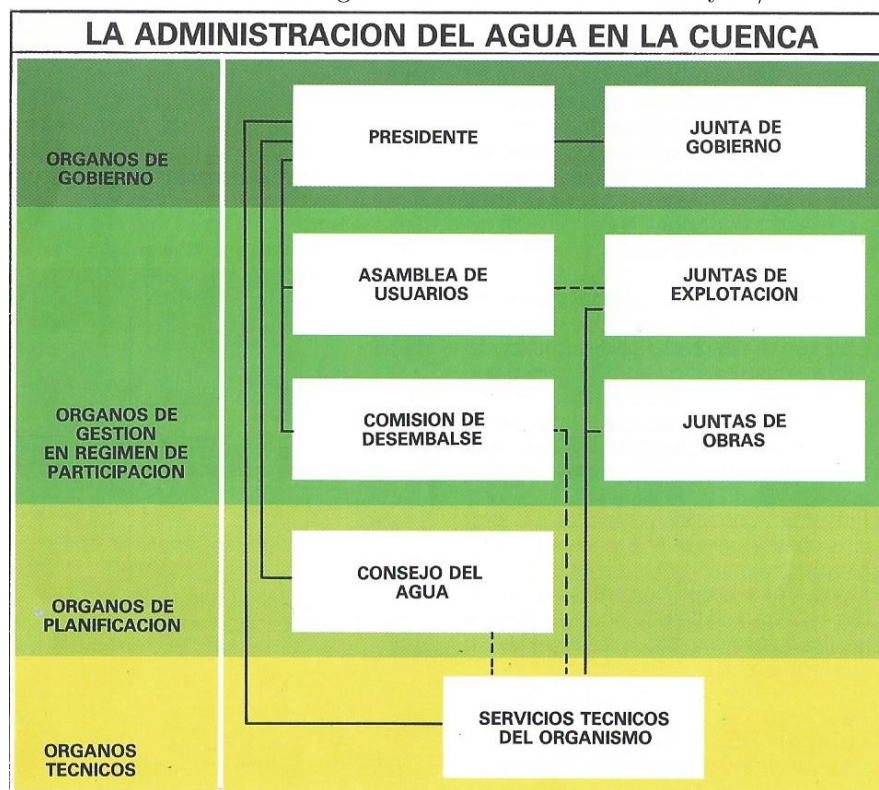
Ahora bien, la Ley de Aguas de 1985 organiza las instituciones de la Administración del agua conforme a lo dispuesto en el cuadro número 3.13. Distingue entre órganos de gobierno (la Junta de Gobierno y el Presidente), órganos de gestión (la Asamblea de usuarios, las Juntas de Explotación, la Comisión de Desembalse y las Juntas de Obras) y órgano de planificación (el Consejo del Agua de la cuenca).

Esta Ley, a su vez, tiene un desarrollo reglamentario en el Real Decreto 927/1988 de 29 de julio, Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en cada real decreto de constitución de cada nuevo Organismo de



cuenca (Confederación) respecto a la composición de la nueva Junta de Gobierno y del Consejo de Agua de la cuenca.

Cuadro 3.13: La Administración del Agua en la cuenca conforme la Ley 29/1985 de 2 de agosto



Fuente: *El Libro del Agua. Ministerio de Obras públicas y Urbanismo: 1985.*

Con objeto de analizar la situación que afronta la CHS es necesario comparar la Junta de Gobierno y Asamblea regulada en la Ley de Aguas de 1985 (nuevas Confederaciones) con la Junta de Gobierno y Asamblea del Real Decreto de 1979 (CHS).

Antes de realizar la comparativa, conviene aclarar que las funciones del Presidente y la estructura de la Presidencia quedaron reguladas en el Real Decreto 1821/1985 y, por tanto, este órgano unipersonal no presenta problemas en la comparativa en la CHS. Sí existen problemas con relación a la estructura que depende del Presidente, puesto que a los servicios establecidos mediante el Real Decreto 1821/1985 (el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Secretario General) se añade, posteriormente, la Oficina de Planificación Hidráulica mediante el Real Decreto 984/1989. En esta norma, sólo se menciona la CHS en su Disposición Adicional única, y por tanto, en la CHS no se crea la Oficina de Planificación Hidráulica. Ejercerá, pues, sus funciones la Jefatura de Área de Planificación, como se verá en el apartado dedicado a la elaboración del plan de cuenca.

La situación de la Junta de Gobierno de la CHS es aún más complicada. La Junta

de Gobierno configurada conforme lo dispuesto en la Ley de 1985 es un órgano distinto al que se establece en el Real Decreto de 1979. Según la norma de 1979, la Junta de Gobierno era extraída de la Asamblea; por el contrario, la Junta de la Ley de 1985 tiene una composición autónoma sin referencias asamblearias y está determinada en cada real decreto de constitución de los Organismos de cuenca.

Respecto a las funciones, la Junta de Gobierno de la Ley de 1985 se limita mayoritariamente a presentar propuestas a la Presidencia, y los actos de disposición se reducen al patrimonio, la autorización de préstamos y la declaración de acuíferos sobreexplotados. En el supuesto de la norma de 1979, la Junta de Gobierno tiene funciones algo más amplias, como aprobar los planes de obras, inversión, conservación y explotación con cargo a los fondos propios.

La diferente posición institucional de ambas Juntas de Gobierno se revela, por ejemplo, en la cláusula residual de funciones, que se ocupa de los modos de resolver los asuntos de competencia de la Confederación que no estén expresamente atribuidos a otros órganos de la misma. En la norma de 1979, se trata de una función que corresponde a la Junta de Gobierno pero, en la Ley de 1985 se atribuye al Presidente. El mayor peso institucional de la Junta de Gobierno de 1979 se justifica porque las funciones soberanas sobre el agua estaban a buen recaudo de la participación de los usuarios en las Comisarías de Aguas, ya que no se integran en las Confederaciones hasta 1985. Una vez integradas, en el nuevo sistema se fortalece la Presidencia en detrimento de la Junta de Gobierno.

La Asamblea de Usuarios de la Ley de Aguas de 1985 es un órgano de gestión, integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación. Tiene por finalidad coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en la cuenca, y carece de funciones de gobierno, pues es un órgano de debate de los intereses de la cuenca como unidad. Respecto a su composición, la representación de los usuarios en la Asamblea está definida por las Juntas de Explotación, esto es, conforme a los diferentes sistemas hidráulicos, lo que implica que las referencias son territoriales.

Por el contrario, la Asamblea de Usuarios de la norma de 1979 es un órgano de gobierno, entre cuyas funciones se encuentra aprobar el plan de actuación y el orden de prioridades para la ejecución de las obras. Respecto a su composición, los vocales representan a los usuarios y a los intereses generales; por lo tanto, la representación es también institucional, no sólo territorial.

La Guía *El Libro del Agua* del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, publicado en 1985, tiene como fin dar a conocer el nuevo sistema de gestión del agua y, para ello, señala las carencias de las facultades de los órganos con representación de usuarios. En el cuadro número 3.14 en la página siguiente se exponen varios ejemplos con relación a la Asamblea de Usuarios y a la Junta de Explotación.

Esta línea de actuación discrepa de las prácticas de buen gobierno reconocidas a nivel internacional, pues los procesos de gobernanza de calidad se estructuran con la participación activa de los interesados en órganos con facultades de decisión. Sin duda, la nueva función de planificación, atribuida por la Ley de Aguas de 1985 a las Confederaciones, puede aportar equilibrio al nuevo sistema, puesto que las funciones de gobierno (Presidente y Junta de Gobierno)



Cuadro 3.14: Toma de decisiones, MOPU 1985

- Ejemplo:** La Asamblea puede ocuparse de que haya agua disponible adecuada tanto para regar como para usos domésticos. Pero si Vd. tiene una concesión para llenar, con agua del río, sus estanques donde cría truchas, la Asamblea de usuarios no puede impedirselo.
- Ejemplo:** Un río provee de aguas al pueblo para uso doméstico, a una central hidroeléctrica, a la vega donde hay huertas, para riego, y a una fábrica de papel. La Junta cuida de que sus aguas se usen convenientemente para que pueda realizarse todas las actividades. Pero si Vd., por concesión o autorización, tiene el derecho a llenar la piscina y regar los jardines del hotel turístico de su propiedad no puede impedirselo, pero sí acomodarlo de modo que no cause perjuicio a otros derechos.

Fuente: El Libro del Agua (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1985)

tienen que respetar lo dispuesto en el plan hidrológico de cuenca. De ahí procede la importancia del Consejo del Agua, órgano encargado de su elaboración, como se verá en el siguiente epígrafe dedicado al primer plan hidrológico de la CHS, sin embargo, este órgano no existe en la CHS.

Resta por hacer referencia a los órganos de gestión en el sistema de la Ley de 1985, que son: la Asamblea, las Juntas de Explotación, la Comisión de Desembalse, y las Juntas de Obras.

Con respecto a la constitución de las correspondientes secciones de la Comisión de Desembalse en los años 90 por la CHS, se actúa al amparo del Decreto de 1960, como consecuencia de la situación provisional mantenida en el tiempo después de la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, tal y como se explica en el epígrafe 3.3.8.2 en la página 164.

La Comisión de Desembalse, según el Decreto de 1960, posteriormente desarrollado por una Orden de 26 de septiembre de 1967, es presidida por el Delegado del Gobierno en la Confederación y está constituida por representantes de la Administración<sup>2</sup>, así como por representantes de los usuarios directos y de otros usuarios que guarden relación con los embalses.

Los representantes de los usuarios directos serán nombrados de conformidad con las normas que el Ministerio de Obras Públicas establezca para cada Comisión, siendo obligada la designación de un representante de la entidad que ostente derechos específicos sobre determinado pantano. También es obligatorio que la totalidad de los usuarios quede representada en la Comisión de forma individual o colectiva, atendiéndose en este último caso, en lo posible, a las formas de elección que estuviesen tradicionalmente establecidas.

En el caso de la CHS, el hecho de que se apelara a la tradición en los años 90, cuando

<sup>2</sup>Actuarán como vocales en nombre de la Administración el Ingeniero Director de la Confederación, el Jefe de Explotación de la presa, que actúa como secretario, un representante de Ministerio de Agricultura y otro del Ministerio de Industria. Éstos vocales fijos actuarán tanto si la Comisión se reúne en Plano como en Secciones, a ello se añadirá, en este último caso, el Ingeniero encargado de la zona correspondiente (art. 2 del Decreto 1384/1960, de 7 de julio, por el que se reorganizan las Comisiones de Desembalse en las Confederaciones Hidrográficas.)

se constituyeron las correspondientes secciones de la Comisión de Desembalse, no tiene mucho sentido, puesto que la Confederación se creó en 1960. No existe una tradición histórica a la que remitirse en materia de órganos participados. Por lo tanto, el Decreto de 1960 se reinterpreta conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y Planificación de 1988. Por eso, la designación de los usuarios directos se realizará por la Junta de Gobierno a propuesta de la Asamblea de Usuarios.

Dado que, en la CHS la Asamblea de Usuarios no está operativa, se propone como alternativa que la propuesta se realice por el Ingeniero de la zona. Ello se justifica en el conocimiento que posee de los intereses afectados para dilucidar quiénes son los representantes más idóneos en la correspondiente sección en la Comisión de Desembalse.

En resumen, la designación de la representación de los usuarios directos en las correspondientes secciones de la Comisión de Desembalse de la CHS tiene un carácter peculiar, que deriva del propio proceso de constitución y funcionamiento de la Confederación. Sin tradición en la formación de órganos participados, la designación de los representantes de los usuarios directos en las correspondientes secciones de la Comisión de Desembalse se convierte en un procedimiento burocratizado y tamizado por el ingeniero responsable del correspondiente sistema, que es función que va más allá de lo que le corresponde como responsable técnico.

Respecto a las Juntas de Explotación, se procede a la designación provisional de los representantes de los intereses de los distintos usos, en los correspondientes sistemas, y en el ínterin se constituyen las correspondientes Juntas de Explotación. De esta forma, a finales de la década de los 90 se forman las Juntas de Explotación de los embalses de Cuevas de Almanzora; los embalses de Charco Redondo y Guadarranque (Campo de Gibraltar); el embalse de la Concepción (Costa del Sol) y el embalse de Béznar (Béznar y cuenca de Bajo Guadalfeo); el embalse de la Viñuela; y la zona de Guadalhorce.

Recapitulando, la estructura de la CHS después de la Ley de Aguas de 1985 se concreta en:

- El Presidente en el ejercicio de las funciones establecidas en la Ley de Aguas de 1985 y en el Real Decreto 1821/1985 de 1 de agosto.
- La Junta de Gobierno en la estructura establecida por el Real Decreto 2419/1979, con la peculiaridad de erigirse en funciones de Consejo del Agua cuando sea preceptivo su informe y en la elección del representante de los usuarios de la CHS en el Consejo Nacional de Agua. En este contexto, y para poder ejercer sus funciones, la Junta de Gobierno de la CHS se ve abocada a acomodar su composición, por la vía de hecho, a medida que se ponían en funcionamiento las sucesivas infraestructuras hidráulicas, mediante la incorporación de los usuarios de riegos con voz pero si voto, o mediante el reconocimiento de interlocutores representantes de intereses de los distintos usos del agua a propuesta de los propios servicios de la Confederación.
- La Asamblea de Usuarios con la composición y funciones establecidas en el Real Decreto 2419/1979 de 14 de septiembre. A este respecto, no he encontrado referencias a reuniones ni ejercicio de funciones más allá del año 1982.

- La Comisión de Desembalse formada conforme a lo dispuesto por el Decreto de 7 de julio de 1960.

Resulta paradójico que la cualidad intracomunitaria de la demarcación y, por tanto, susceptible de ser transferida a la Comunidad Autónoma, fuese el motivo para dejarla al margen del sistema institucional de la Ley de Aguas de 1985 sin el Consejo del Agua de cuenca; esto es, sin el foro de encuentro entre la Administración del Estado y la C.A. para coordinar sus respectivas competencias en materia de planificación.

Esto implica también dejarla sin el espacio de representación adecuado en el Consejo Nacional del Agua. Este órgano, que se crea en la Ley de Aguas de 1985 e institucionaliza la interacción de los distintos niveles de gobierno y Administraciones en la gestión, es definido como el máximo órgano consultivo en materia de agua. En él están representadas las instituciones y asociaciones involucradas en los aprovechamientos del agua, tal y como se muestra en el cuadro número 3.15 en la página siguiente, en él que se esquematiza la posición institucional del Consejo Nacional del Agua en el sistema. De lo expuesto se deduce que la CHS apenas llega a formar parte del nuevo sistema inaugurado en la Ley de Aguas de 1985. Ciertamente se habilitaron los medios para que la Junta supliese al Consejo del Agua de la cuenca en lo que respecta a la designación en el Consejo Nacional del Agua, pero sin las garantías de representación que la norma exigía, algo impensable en un órgano participado. Desde mi punto de vista, la situación precaria de la CHS puede ser comprensible, pero lo que resulta inaudito es que el sistema permitiese dejar al margen a los usuarios, instituciones, asociaciones y territorios que, de una forma u otra, estaban implicados en la CHS.

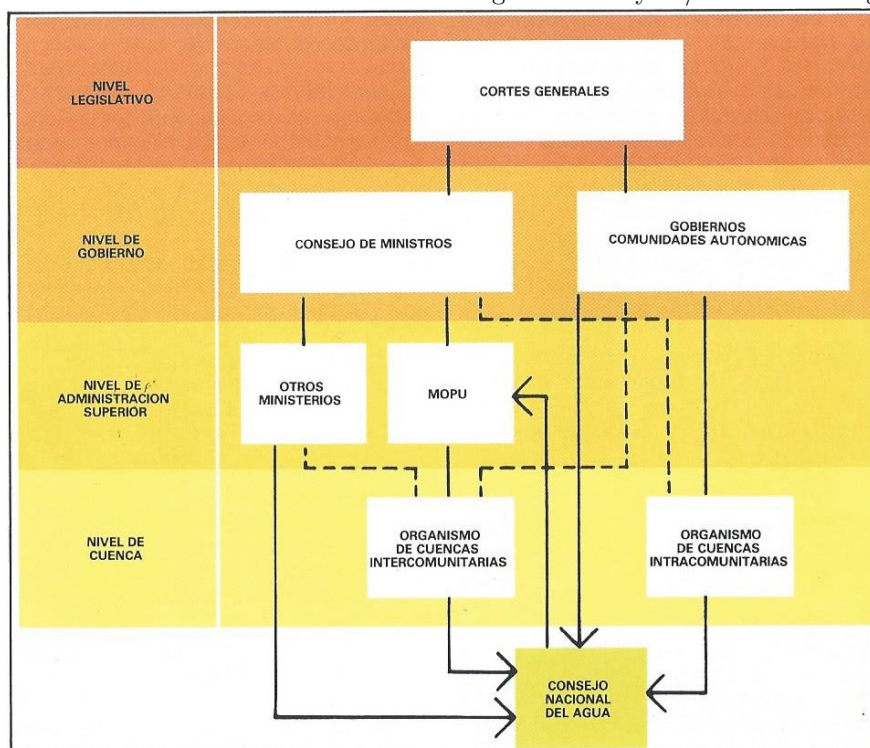
#### **3.3.8.4. El primer plan hidrológico elaborado por la Confederación Hidrográfica del Sur**

La nueva función de planificación hidrológica recogida en La ley de Aguas de 1985 tiene un enfoque estratégico y global sobre la cuenca o cuencas, pues afecta a toda la actuación sobre de dominio público hidráulico, y no sólo a las obras. En este sentido supera en contenido a los remotos antecedentes de planes de obras gestados por las primitivas Confederaciones.

La importancia de esta nueva labor es de primer orden. Toda actuación sobre el dominio público hidráulico debe ajustarse a la planificación y, por ello, en la estructura de las Confederaciones se crea el Consejo del Agua de la cuenca. El Consejo es el órgano de planificación, le corresponde elevar al Gobierno a través del Ministerio competente el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar sobre las cuestiones del interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.

Además, es el órgano encargado de vehicular en el sector del agua la nueva estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978, pues en él participan las Comunidades Autónomas que formen parte de la cuenca. Está participado por los usuarios, las Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, con el objeto de coordinar en

Cuadro 3.15: La Administración Pública del Agua en la Ley 29/1985 de 2 de agosto.



Fuente: *El libro del Agua. Ministerio de Obras públicas y Urbanismo: 1985*

la redacción del plan hidrológico los respectivos intereses que incidan en el aprovechamiento del dominio público hidráulico. Asimismo, debe aportar el equilibrio territorial en el sector del agua en la novedosa configuración del Estado en Comunidades Autónomas. A este respecto, los criterios de representación de la Comunidad Autónoma están en función del número de las Comunidades Autónomas de la demarcación, de la superficie y población incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de la Comunidades participantes, al menos por un vocal.

Con el objetivo de trabajar en la elaboración del plan hidrológico de cuenca, se crea la Oficina de Planificación Hidrológica (Real Decreto 984/1989, de 28 de julio), un órgano de apoyo técnico del Consejo del Agua que depende directamente del Presidente. Sus principales funciones son recopilar y realizar los estudios necesarios para la elaboración, seguimiento y revisión del correspondiente plan hidrológico de la cuenca, además de informar de la compatibilidad de las actuaciones propuestas por los usuarios con el Plan.

No obstante, la importancia sustantiva de la planificación, del Consejo del Agua y de la Oficina de Planificación Hidrológica, como ya se ha explicado, no existen en la estructura de la CHS. Consecuentemente, la elaboración del primer plan hidrológico de la CHS se realiza en circunstancias muy peculiares, caracterizadas por los siguientes hechos: una Junta de Gobierno que suplanta al Consejo del Agua de la cuenca, la ausencia de la Comunidad Autónoma andaluza en la elaboración del plan y la presencia de representantes ajenos al ámbito territorial de la demarcación.

Respecto al primero, la CHS tenía que cumplir con la obligación legal de redactar el correspondiente plan hidrológico de cuenca siguiendo el procedimiento establecido en la propia Ley de Aguas, el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y el Reglamento de Administración Pública del Agua y de la Planificación. La Disposición Transitoria de la Ley de Aguas de 1985 daba la pauta para que se ejercieran las funciones del organismo, lo que significa que la CHS no estaba exenta de cumplir lo dispuesto en la norma.

En esa situación, la Junta de Gobierno de la CHS en calidad de órgano participado, asume las funciones del Consejo del Agua de la cuenca, órgano de planificación. Para suplir la carencia de la Oficina de Planificación Hidrológica se recurre a la Jefatura de Área de Planificación existente en la relación de puestos de trabajo del Organismo como mejor opción para realizar las funciones técnicas relativas a la planificación.

Para hacerse un idea del desfase orgánico entre la Junta de Gobierno de la CHS constituida al amparo de una norma de 1979 y el Consejo del Agua de la cuenca de la Ley de 1985, hay que hacer notar que en la Junta de Gobierno existía la representación institucional provincial. Por el contrario, en el Consejo del Agua, la representación a nivel de la Comunidad Autónoma es un requisito, debido a la naturaleza y funciones del órgano.

Efectivamente, el nuevo sistema de la Ley de Aguas de 1985 establecía que en el Consejo del Agua del Organismo de cuenca encargado de redactar el plan hidrológico, la representación del conjunto de las CC. AA. afectadas no sería inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales (14 vocales). En todo caso, sería fijada por los decretos constitutivos de los correspondientes Organismos de cuenca.

Como consecuencia de lo anterior, en el Consejo del Agua del Organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica del Segura) la Comunidad andaluza estaba representada con 3 vocales; en el Organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica del Guadalquivir), con 10 vocales; y en el Organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica del Guadiana), con 3 vocales.

Esto significa que todos los planes hidrológicos de 1998 que afectaron al territorio de Andalucía contaron en el proceso de elaboración con la correspondiente representación de la C. A., excepto en el caso de la cuenca Sur, paradójicamente la única cuenca intracomunitaria. Es cierto que el Real Decreto 650/1987, en su Disposición Transitoria segunda dedicada a la CHS, arbitraba la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Andalucía se incorporase a la Junta de Gobierno, pero esta representación en la Junta de Gobierno no encaja en los niveles de representación establecidos en la norma para el Consejo del Agua de la cuenca.

Por último, puede resultar asombroso que en el órgano planificador de la CHS, la Junta de Gobierno, consten vocales en representación de territorios no incluidos en el ámbito que corresponde al plan hidrológico que elabora. Como ya se ha explicado en 1987 se modifica el ámbito de la cuenca Sur, no se mencionan las ciudades de Ceuta y Melilla y se detrae la proporción correspondiente de la provincia de Murcia. Sin embargo, la Junta de Gobierno en funciones de Consejo del Agua contaba con representación correspondiente al anterior ámbito territorial y, por lo tanto también, abarcaba a Ceuta y Melilla.

En cuanto al proceso de elaboración del plan, se sigue lo pautado para las cuencas intercomunitarias. Concluida la primera fase del Plan, llevada a cabo en 1992, se somete a

información pública el “Proyecto de Directrices”, que contiene la descripción y valoración de las situaciones y problemas hidrológicos más importantes de la cuenca relacionados con el agua y concreta las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos elementos que configuran el Plan.

Una vez terminado el plazo de información pública y presentadas las reclamaciones por parte de los usuarios, el Proyecto de Directrices se eleva para su aprobación por el órgano competente. Posteriormente, se envía al Ministerio competente en la materia, en este caso el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, para la tramitación y posterior aprobación por el Gobierno.

Este órgano competente es la Comisión de Planificación del Consejo de Agua de la cuenca (artículo 100.5 de Real Decreto 927/1988) pero, en la singular situación de la CHS, también la Junta de Gobierno se constituye en funciones, asistida por los servicios técnicos del organismo.

El primer plan hidrológico de la cuenca del Sur de España se aprobó en reunión del Consejo de Ministros de 24/07/1998, tras haber sido informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 27 de abril de 1998.

El plan nace con vistas a horizontes temporales de 10 y 20 años y con revisiones periódicas en un plazo nunca superior a los ocho años. Sin embargo, el cronograma cambia con la aprobación de la Directiva Marco europea el 23 de octubre de 2000. España adquiere entonces nuevos compromisos respecto a la planificación hidrológica y con ella se inaugura un nuevo ciclo de planificación que abarca desde el 2009 hasta el 2015. En el momento actual se encuentra abierto un nuevo proceso de elaboración de planificación hidrológica para el periodo 2016-2021.

El vigente plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de las cuencas Mediterráneas andaluzas aprobado por el Real Decreto 1331/2012 de 14 de septiembre es el segundo plan de cuenca. Como se señala en la Exposición del Motivos de la norma que aprueba el plan: “el mencionado plan sustituye al plan hidrológico de la cuenca del sur, aprobado por RD 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca”. Ahora bien, el contexto ha cambiado sustancialmente respecto al primer plan. Por un lado, se ha realizado la transferencia de las competencias en materia de agua a Andalucía y, por tanto, la elaboración del plan corresponde a la Administración Hidráulica andaluza, en concreto a la Agencia Andaluza del Agua. Por otro lado, la metodología de la planificación viene condicionada desde Europa con la aprobación de la Directiva Marco del Agua.

Desde el punto de vista institucional, este contexto vuelve a cambiar en el nuevo ciclo hidrológico 2016-2021, tras la extinción de la Agencia Andaluza del Agua en el año 2011 y la dispersión institucional en materia de agua en la Consejería con competencias en materia medioambiental.



### 3.4. LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA DEL AGUA: LA CREACIÓN Y EXTINCIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA

#### 3.4.1. La transferencia de las cuencas mediterráneas a la Comunidad Autónoma de Andalucía

La política de transferencias en materia de agua del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza en 1983 con las competencias sobre ordenación del litoral y vertidos al mar (Real Decreto 2803/1983). Sin embargo, la articulación de una acción con criterio político propio de la Comunidad Autónoma comienza en 1984 con la transferencia de las competencias de auxilios técnicos y económicos a las corporaciones locales en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos (Real Decreto 1132/1984). A partir de ese momento se formulan los Planes Directores Provinciales de Infraestructura Sanitaria, y se interviene en la mejora y modernización de regadíos, todo ello sin perjuicio de las competencias en la materia que pudiera corresponder a las Administraciones locales.

Desde el punto de vista institucional, las funciones y servicios transferidos fueron asumidos por la Consejería competente en materia de obras públicas. El eje principal de actuaciones en materia de agua se centró en la obra hidráulica, normalmente mediante la firma de convenios para la mejora de los sistemas de abastecimiento y saneamiento de municipios, aunque también se realizaron actuaciones sobre defensa y encauzamientos en tramos urbanos.

Con relación al tema de estudio, lo más significativo del Real Decreto de transferencia del 84 es la posibilidad que abre a la Comunidad Autónoma de utilizar los servicios de las Confederaciones Hidrográficas, mediante encomienda, para la realización de estudios, la redacción de proyectos y la ejecución de las obras que se mencionan. La transferencia del 84 no afectó a la estructura de las Confederaciones, ni prácticamente se vieron afectadas las funciones que realizaban, pero sí marcó ciertas pautas en la relación entre la Junta de Andalucía y la correspondiente Confederación. Éstas últimas, las Confederaciones, se convierten en artífices de proyectos que competen a la Administración andaluza, se fortalece su posición con la encomienda de gestión y se garantiza su supervivencia, lo que justifica que desde la perspectiva andaluza se presentaran reticencias al uso de los servicios de las Confederaciones.

Por parte de la Junta de Andalucía, el foco de atención estaba puesto en la posibilidad de gestionar las cuencas internas, puesto que el artículo 13.12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 reconocía las competencias exclusivas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía; y de las aguas subterráneas, cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.

El texto legitimaba la transferencia en materia de aguas a la Comunidad Autónoma andaluza de las cuencas intracomunitarias. Por lo tanto, una vez aprobada la ley de Aguas de 1985 y después de la alteración de las referencias territoriales en el ámbito de las cuencas mediterráneas efectuada por el Estado mediante el Real Decreto de 1987, el traspaso de la Confederación Hidrográfica del Sur debiera haber sido la inmediata y coherente consecuencia.



Sin embargo, no se realizó hasta el año 2004.

Desde el punto de vista institucional, razones de diversa índole aconsejaban la materialización de la transferencia, que debía ser el siguiente paso en la trayectoria evolutiva y ordenada de la CHS. Dicha transferencia tendría efectos positivos en la adecuación de los presupuestos y las plantillas a las necesidades reales, y en la coordinación de la planificación hidrológica con la ordenación del territorio. Además facilitaría la coordinación de las funciones de la institución y las políticas de la Junta de Andalucía, creando así una mayor sintonía con los focos de inversión, incluso, desde el punto de vista de los usuarios (mayoritariamente regantes) de los servicios de la Confederación se podría hacer valer las ventajas de una política de aguas muy próxima a la política agrícola de la Junta de Andalucía.

A nivel nacional, la Ley de Aguas de 1985 estableció la cuenca hidrográfica como criterio delimitador de competencias entre el Estado y las CC. AA. La interpretación que se hizo del término y sus consecuencias dieron lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La pauta la marcó la sentencia 227/1988, que declaró constitucional el criterio de cuenca seguido por la Ley. Desde el primer momento la sentencia fue criticada desde posturas doctrinales (Martín Retortillo, 1997) por generalizar el reconocimiento de competencias a las CC. AA. con cuencas intracomunitarias, frente a lo cual se proponía la necesidad de unidad de dirección y ordenación. En la misma línea de defensa de la unidad de gestión de la cuenca se posiciona Fanlo Loras (2010) cuando critica el blindaje y territorialización del agua por las CC. AA. en la segunda generación de los Estatutos de Autonomía.

En el sistema español, el hecho de hacer coincidir la delimitación natural de las cuencas con el ámbito de competencias exclusivas de las Confederaciones (Estado) ha provocado el desequilibrio del sistema. Determinado sector doctrinal (Martín Retortillo, 1997) (Fanlo Loras, 2010) apuesta por una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua a través de su presencia en los órganos de las Confederaciones, sin embargo, un incremento de los representantes de las CC. AA. en los órganos de las Confederaciones no resuelve los vicios de sistema. Por un lado, las facultades de la Junta de Gobierno son muy limitadas, dado que el Presidente de la Confederación es el órgano de gobierno de peso; y por otro, los trasvases de aguas intercuenas, donde reside el conflicto, tienen implicaciones más allá de la planificación de una cuenca.

En este sentido, no hay que perder de vista que los procesos de gobernanza tienen que ver con las personas: los límites de la demarcación son importantes para identificar los actores e intereses implicados en la toma de decisiones que afectan al ámbito de la zona de trabajo elegida. La GIRH y su implicación en la elección de la zona deben ser englobadas en la gobernanza. Evidentemente, la delimitación administrativa de una cuenca natural no conlleva una gobernanza, que es un proceso social que se construye al margen de fronteras políticas o naturales.

En el caso español, la atención y tensión que provoca la delimitación de referencias físicas y por tanto, también, de las competencias políticas, impiden centrarse en lo verdaderamente importante: la interacción de intereses. Parece que las cuencas y sus límites en el sistema español no dejan ver los territorios, los distintos niveles de gobierno, la sociedad, ni las personas.

Considero que la conservación del viejo sistema confederal es parte del problema y no la solución. No comparto la tesis de Pérez Marín *et al.* (2011), que apuestan por “nuestras fórmulas mantenidas con éxito desde hace más de un siglo, en concreto, desde el año 1926” (Pérez Marín *et al.*, 2011: 509).

En el recorrido histórico de las instituciones que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas desde 1865, ha quedado acreditado que su creación y modificación no obedecen a estrategias de diseño de política hídrica que tenga que ver con la innovación de nuevos tiempos. Por el contrario, los cambios institucionales responden a una determinada coyuntura de tiempo y lugar. Sin embargo, sí se ha puesto de manifiesto que la política de aguas (las facultades soberanas del agua) ha estado subordinada a la política hidráulica (facultades sobre las obras hidráulicas).

Defiendo la tesis de que esta subordinación no ha permitido a la política de aguas evolucionar en el tiempo y lugar apropiado, esto es, en el Estado de las Autonomías hasta encontrar el equilibrio. La política de aguas se ha quedado atrapada en el sistema de la Ley de Aguas de 1985. Esto explica que se excluya la interacción de intereses y que la cuenca se constituya en una frontera que delimita competencias, esto es, en una frontera política.

La consecuencia de mantener el sistema confederal en el Estado autonómico es la división de las cuencas en intracomunitarias e intercomunitarias, lo cual justifica los cambios de ámbito de la CHS en el año 1987 (ver cuadro número 3.16). Desde la perspectiva cerrada del sistema, se ceden (se traspasan) las cuencas intracomunitarias como mal menor. El caso de la CHS es significativo, puesto que se le mantuvo al margen del sistema durante dos décadas hasta la transferencia en el año 2004 (ver el epígrafe 3.3.8.2 en la página 164 dedicado a la CHS después de la Ley de Aguas de 1985).

El momento político del país, la tensión reivindicativa entre el Estado y las CC. AA., las expectativas creadas entorno a la transferencia de la cuenca del río Guadalquivir y el desequilibrio del sistema justifican el retraso en la cesión de las cuencas internas en Andalucía.

En cualquier caso la circunstancia que permite el desbloqueo del traspaso de las cuencas es el cambio de Gobierno en el año 2004, que efectúa una nueva política de aguas basada en la modificación estructural del Plan Hidrológico Nacional del 2001. Así, mediante la Ley 11/2005 se desarticula su eje central de trabajo, esto es, los trasvases desde el Ebro a diferentes cuencas mediterráneas.

La transferencia de la CHS se realiza en este contexto reivindicativo a nivel nacional de distribución del agua en España. Esto permite arbitrar cambios importantes en la política pero desgraciadamente no obedecen a la adaptación de una nueva política hídrica más cercana a los enfoques de la Directiva Marco europea o a los criterios de buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Al contrario, son cambios que tienen como motor la distribución de poder sobre el agua en el Estado de las Autonomías.

Previamente, en el año 1994, se formuló la petición expresa de la Junta de Andalucía a la Administración del Estado de la transferencia de las cuencas intracomunitarias: la del Sur, Guadalete-Barbate, Tinto, Odiel y Piedras. La primera, que concierne a las cuencas del Sur (Confederación Hidrográfica del Sur), se materializa el 1 de enero de 2005, en virtud del Real

Cuadro 3.16: Modificaciones del ámbito territorial en la gestión de las cuencas mediterráneas andaluzas.

- 1960.** La jurisdicción de la CHS comprende las cuencas vertientes del Mediterráneo, desde Tarifa (Cádiz) hasta Águilas (Murcia).
- 1963.** Incluye las plazas de Ceuta y Melilla.
- 1987.** (Cuenca intracomunitaria). El territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los territorios municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río, quedando excluida la de la Rambla de Canales. Comprende además la cuenca endorreica de Zafarraya. (Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo).
- 2009.** (Demarcación hidrográfica). El territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya, y quedando excluida la de la Rambla de Canales. Comprende además las aguas de transición asociadas a las anteriores. Las aguas costeras comprendidas en la demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 144º que pasa por el límite costero de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y como límite noreste la línea con orientación 122º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzara. (Decreto 357/2009 de 20 de octubre).

Fuente:propia

Decreto 2130/2004 de 29 de octubre. A ella le siguen el resto de recursos y aprovechamientos conforme se expresa en el cuadro número 3.17. En el cuadro número 3.18 se especifican las fechas a partir de las que tienen efecto las correspondientes transferencias.

Cuadro 3.17: Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Norma	Materia	Confederaciones directamente afectadas
R.D. 2803/1983 de 25 de agosto	Ordenación del litoral y vertidos al mar	
R.D. 1132/1984 de 26 de marzo	Abastecimiento, saneamiento, defensa y encauzamiento y regadíos	
R.D. 2130/2004 de 29 de octubre	Cuencas que vierten al Mediterráneo	Confederación Hidrográfica del Sur
R.D. 1560/2005 de 23 de diciembre y R.D. 1635/2006 de 29 de diciembre	Cuencas que vierten al Atlántico (Guadalete-Barbate, Tinto, Odiel y Piedras)	CH del Guadalquivir y Guadiana

<b>Norma</b>	<b>Materia</b>	<b>Confederaciones directamente afectadas</b>
R.D. 1666/2008 de 17 de octubre <sup>3</sup>	Cuenca del río Guadalquivir	CH del Guadalquivir

Fuente: propia

Cuadro 3.18: Fechas de efectos de los traspasos de las cuencas internas andaluzas y del Guadalquivir

<b>FECHA</b>	<b>CUENCAS AFECTADAS</b>
Desde el 1 de enero de 2005	Cuencas que vierten al Mediterráneo
Desde el 1 de enero de 2006	Cuencas que vierten al Atlántico (Guadalete-Barbate, Tinto, Odiel, Piedras)
Desde 1 de enero de 2009 hasta el 22 de octubre de 2011 <sup>4</sup>	Cuenca del Guadalquivir

Fuente: propia

### 3.4.2. La estructura institucional previa a la Agencia Andaluza del Agua

La política hidráulica de la Comunidad Autónoma antes de las transferencias de las cuencas internas quedaba encuadrada en el ámbito de competencias de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. En el seno de ésta se creó en 1995 el Consejo Andaluz del Agua (Decreto 202/1995, de 1 de agosto) como órgano consultivo y de carácter colegiado, con funciones de participación, asesoramiento y consulta en todos los aspectos relacionados con el agua. En él están representadas las distintas Administraciones Públicas, las organizaciones sindicales, empresariales y ecologistas, así como las agrupaciones de regantes, consumidores y usuarios.

Esta primera manifestación de participación orgánica en la política hídrica andaluza merece un breve análisis. El nuevo Consejo se compone de 19 representantes de las distintas Administraciones Públicas frente a los 21 de las organizaciones sociales. De estos 21, tres van a ser designados por la propia Consejería de Obras Públicas y Transportes, lo que significa que se garantiza la mayoría en el bando de vocales designados directamente desde las Administraciones, con lo que no se le da a la representación social un peso significativo a pesar de ser un mero órgano consultivo. Esta dinámica es la que se seguirá en todos los órganos colegiados en la estructura institucional del agua en la etapa andaluza.

<sup>3</sup>Anulado por STC 30/2011 de 16 de marzo

<sup>4</sup>Real Decreto 1498/2011 de 21 de octubre, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la CC. AA. mediante el Real Decreto 1666/2008

También resulta de interés analizar el Decreto que crea el Consejo Andaluz del Agua; en concreto, los motivos que justifican la creación del órgano, puesto que evidencian la falta de sintonía e incoherencia de ambos sistemas (el español y el andaluz).

La Exposición de Motivos del Decreto 202/1995 señala que el territorio de la Comunidad Autónoma se encuentra adscrito en materia de agua a cuatro Confederaciones Hidrográficas. Estos organismos cuentan con órganos colegiados en los que está representada la Comunidad Autónoma andaluza, pero esa división en ámbitos de cuencas, con órganos de gobierno diferenciados, impide adoptar “una política global de equilibrio y mejor aprovechamiento y seguridad de conjunto, que no puede obtenerse como suma de las políticas aplicadas en cada una de las cuencas” (Decreto 202/1995, de 1 de agosto, BOJA nº 111 de 8 de agosto). Conviene, por eso, replantearse el sistema andaluz del agua:

“Este hecho ha quedado bien demostrado en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, en que ha sido necesario efectuar una reflexión general sobre el problema del agua en Andalucía, definir unos objetivos de actuación y efectuar unas propuestas y alegaciones al Plan desde una perspectiva general de la Comunidad Autónoma en su conjunto”.(Decreto 202/1995, de 1 de agosto, BOJA número 111 de 8 de agosto).

Aunque el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra adscrito en materia de agua a cuatro Confederaciones, los Organismos de cuenca con competencias en el territorio andaluz eran tres: la C. H. del Guadiana, la C. H. del Segura y la C. H. Guadalquivir. Respecto a la CHS, ya se ha explicado que no existía el Consejo de Agua y que la Junta de Gobierno no contaba con representación autonómica (ver epígrafe 3.3.8.3 en la página 167 de este capítulo). Por tanto, los aproximadamente 18.000 kilómetros cuadrados de territorio andaluz que constituyen el ámbito de la CHS se gestionaban sin representación de la Comunidad Autónoma andaluza. Resulta paradójico que la única institución que no contaba con representación oficial de la Comunidad andaluza fuese la única que gestiona cuencas intracomunitarias, aunque hay que matizar que en la última época de la institución, inmediatamente antes de la transferencia, sí asistía en calidad de invitado algún representante de la Comunidad Autónoma a las reuniones de la Junta de Gobierno.

De la lectura del Decreto se desprende, en segundo lugar, que el Gobierno andaluz estimaba insuficientes los mecanismos de representación de sus intereses en la política hidráulica nacional. La política nacional se consideraba ajena a la política hidráulica andaluza, puesto que la división en diferentes ámbitos de cuencas con órganos de gobierno diferenciados (las Confederaciones) impide la adopción de una política global de equilibrio y mejor aprovechamiento del conjunto. Es por eso que se cuestiona la cooperación y coordinación en la política hidráulica nacional, al afirmar que la política global de equilibrio no puede obtenerse como suma de las políticas aplicadas en cada una de las cuencas.

Analizadas estas circunstancias desde la perspectiva de la gobernanza del agua y los elementos que la caracterizan como proceso, la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma andaluza se cimienta en un escenario muy alejado del necesario para la puesta en marcha de las buenas prácticas en la gestión del agua. El Estado se coloca de espaldas al Gobierno regional, como demuestran varios factores: no hay un reconocimiento de los intereses

y representantes mutuos en un contexto de gobierno multinivel; la cooperación y coordinación no se fomentan; en lugar de trabajarse en la corrección del sistema existente de representación, se crean otros paralelos. De esta manera, la política hidráulica nacional y la política hidráulica andaluza se arbitran desde enfoques absolutamente distintos: según el Estado, la gestión por cuencas debe estar coordinada con la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, como un ciclo hidrológico global; desde la perspectiva de la Junta de Andalucía, en cambio, esa visión global debe ceñirse al territorio de la Comunidad Autónoma.

Estos desencuentros latentes en la primera etapa de desarrollo del Estado de las Autonomías, en lo que se refiere a política de aguas, no han sido corregidos por ninguna de las dos Administraciones. Al contrario, siguen vigentes, por lo que aún queda pendiente la correspondiente adaptación de la política hídrica española a la realidad política y territorial surgida de la Constitución de 1978. La práctica de la gobernanza multinivel es una tarea pendiente: es necesario un sistema o sistemas que permitan la interacción de territorios frente a la exclusión practicada hasta la fecha.

A pesar de las discrepancias entre la Junta y el Estado, la primera ha centrado su política durante esta primera etapa en la obra hidráulica, tal y como hiciera el Estado. En este contexto, la Consejería de Medio Ambiente fue creada en 1994 y un año después surgió el Consejo Andaluz del Agua en el ámbito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

La creación del Instituto del Agua de Andalucía, mediante el Decreto 103/2001 de 24 de agosto, es otra manifestación de lo mismo. Depende de la Secretaría General de Aguas en la Consejería de Obras Públicas y Transportes y su función es proporcionar el apoyo técnico para la definición de la política de aguas. En el mismo decreto se creó la Comisión Interdepartamental del Agua, órgano de apoyo y coordinación del Instituto, también integrado en la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

La falta de perspectiva de la política hidráulica andaluza en su primera etapa emula los errores de la política hidráulica del Estado, lo que ha generado la imposibilidad de constituir procesos de gobernanza. Los esfuerzos realizados en materia de participación en la constitución de los Comités de Gestión y las Comisiones de Aguas (Consejos del Agua) en las respectivas demarcaciones no han dado el fruto esperado, debido a esa falta de visión, tema que se analiza en el epígrafe dedicado a los órganos de la Agencia Andaluza del Agua (epígrafes 3.4.3.2 y 3.4.3.3). El nuevo Organismo de cuenca, la Agencia Andaluza del Agua, no supera la visión tradicional de la gestión de las cuencas transferidas.

### **3.4.3. La estructura de la Agencia Andaluza del Agua**

#### **3.4.3.1. La creación de la Agencia Andaluza del Agua**

La creación de la Agencia Andaluza del Agua se produce de forma simultánea al proceso de transferencia de las cuencas mediterráneas andaluzas. Esto significa que la Comunidad Autónoma, en un primer momento, decide crear una estructura especializada en materia de agua en lugar de integrar las funciones y servicios transferidos en la Consejería competente.

La creación de la nueva Administración Hidráulica andaluza no necesitó de una ley específica, sino que aprovechó una Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras:

una ley escoba dictada a final de año (la Ley 3/2004, de 28 de diciembre). La ley dedica el capítulo XI (del título III, artículos 48-58) a la creación de la Agencia Andaluza del Agua a efectos de ejercer las competencias de las cuencas mediterráneas transferidas desde 1 de enero de 2005. Su organización y estructura se configuran con el objetivo de asumir en el futuro inmediato las cuencas atlánticas y la cuenca del río Guadalquivir, ambas pendientes de transferencia.

La Agencia se creó como organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente. Configurada como la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, y goza de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. La Agencia ejerce las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de agua y obras hidráulicas, en particular las relativas a la planificación hidrológica, la administración y control de los aprovechamientos hidráulicos, incluyendo el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, la planificación, programación, construcción, y en su caso, explotación de las obras hidráulicas competencias de la CC. AA. También asume las competencias que se deriven de la acción concertada y coordinada con otras Administraciones, en suma, ejerce las funciones que el Texto Refundido de la Ley de Aguas atribuye a los Organismos de cuenca.

La creación de la AAA como institución de la Administración Hidráulica andaluza tiene dos efectos importantes respecto a las cuencas mediterráneas andaluzas. En primer lugar, la Agencia como Organismo de cuenca dota al ámbito de las cuencas mediterráneas de una institución propia, terminando así con veinte años de ajustes transitorios y restableciendo su carácter oficial. De este modo, el 1 de enero de 2005 terminó la situación de provisionalidad en la que se había encontrado durante veinte años la CHS; por consiguiente, ya no es necesario tensionar los órganos para ejercer en funciones las atribuciones de otros órganos, dado que sus componentes representarán los territorios del ámbito de las cuencas objeto de gestión (ver epígrafe 3.3.8.4 en la página 172).

El segundo efecto tiene relación con la mutación de ámbito material de actuación al que se circunscribe la política de aguas, puesto que cambia del sector de obras públicas al sector medioambiental. El cambio de orientación de la política hidráulica andaluza se manifiesta con la creación de la Agencia en el año 2004 en el ámbito de la Consejería de Medio Ambiente. Esto se debe al hecho de que ya se había incorporado al derecho interno español la Directiva Marco europea (Ley 62/2003, de 30 de diciembre). En este sentido hay que tener presente que los órganos de gobierno de la CHS fueron constituidos conforme el Real Decreto 2419/1979 dictado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y no fueron reestructurados conforme a lo dispuesto en los reglamentos de desarrollo de la Ley de Aguas de 1985. Es más, la Disposición Transitoria del Real Decreto 650/1987 por el que se determina el ámbito territorial de la CHS la adscribía al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por lo tanto, la transferencia trae consigo el reto de mutar hacia una configuración medioambiental las inercias de trabajo de la antigua institución confederal centrada y configurada en sus órganos para hacer obra hidráulica. A esto se añade el agravante de que la CHS no actualizó su estructura orgánica conforme a lo dispuesto en la Ley de Aguas de 1985 y sus disposiciones de desarrollo, como sí hicieron el resto de Confederaciones. Por otro lado, la



transferencia también trae consigo el cambio en la propia organización institucional de la Junta de Andalucía creada con anterioridad a las transferencias de las cuencas intracomunitarias y posteriormente integrada en la Agencia. Me refiero al Instituto del Agua de Andalucía y a la Comisión Interdepartamental del Agua (ver epígrafe 3.4.2 en la página 180 de este capítulo), órganos creados en el seno de la Consejería con competencias en materia de obras públicas, posteriormente adscritos a la Consejería de Medio Ambiente (Decreto 206/2004, de 6 de mayo) y, por último integrados en la estructura de la AAA (Decreto 55/2005, de 22 de febrero).

En febrero de 2005 se aprueban los primeros Estatutos de la Agencia con una estructura diferente a la de las Confederaciones constituidas en 1989, y aún más diferenciada de la estructura de la CHS, puesto que esta última se ajusta en algunos de sus órganos a la norma de 1979, fecha en la que las funciones soberanas del agua eran ejercidas por las Comisarías de Aguas y no estaban integradas en las Confederaciones.

### **3.4.3.2. Los órganos**

En la Ley de creación de la AAA se mencionan los siguientes órganos de gobierno y gestión: la Presidencia, la Dirección Gerencia y la Comisión del Agua, que más tarde se concretarán en la Comisión de Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza y la Comisión de Agua de la Cuenca Atlántica Andaluza. Estos órganos ejercen las funciones que el T.R. de la Ley de Aguas atribuye a los Organismos de cuenca respecto a las cuencas que se encuentren comprendidas íntegramente en territorio de Andalucía (art. 50.2 de la ley 3/2004).

La remisión a las funciones de los Organismos de cuenca se hace de forma genérica: no distingue qué órgano es de gobierno y cuál ejerce la gestión. Por el contrario, la letra de la Ley se puede interpretar en el sentido de que los tres órganos comparten el doble carácter, esto es, son a la vez órganos de gobierno y de gestión. No obstante, examinados los artículos del Estatuto de la Agencia aprobado en el año 2005 (Decreto 55/2005, de 22 de febrero), esta interpretación se debilita, puesto que a la Presidencia de la Agencia no se le adscriben unidades bajo su dependencia, lo que sí se hace con la Dirección Gerencia, y por tanto tiene capacidad de gestión material.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas distingue entre órganos de gobierno (el Presidente y la Junta de Gobierno), órganos de gestión, en régimen de participación (la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras), y órgano de planificación (el Consejo del Agua de la demarcación). A ellos hay que añadirles el Comité de Autoridades competentes, creado con objeto de cumplir la Directiva europea para garantizar la adecuada cooperación respecto a la protección de las aguas.

Según el Texto Refundido de la Ley de Aguas y las funciones de los distintos órganos de la AAA, en el caso andaluz, a la Agencia le corresponden las funciones que se atribuyen a los Organismos de cuenca sin que exista una equiparación entre las funciones de los distintos órganos en las Confederaciones.

Respecto a las funciones del Presidente del Organismo de cuenca recogidas en la norma estatal, solamente le corresponde a la Presidencia de la AAA ostentar la representación legal del organismo y presidir la Comisión del Agua. Se trata de típicas funciones directivas a las

que se suman, en los Estatutos de la Agencia del año 2005, la aprobación del plan de actuación de la Agencia (también recogido como función de la Comisión del Agua), y la capacidad de elevar al Consejo de Gobierno andaluz el proyecto de planificación y una cláusula residual en favor de la Presidencia. Sin embargo, el grueso de las funciones del Presidente de un Organismo de cuenca reguladas en el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Aguas corresponde a la Dirección Gerencia.

Esta bifurcación de las funciones presidenciales del organismo se lleva a cabo para hacer recaer la Presidencia de la Agencia en la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, es decir, en la persona que, en calidad de Consejero/a, tiene competencias también en otros ámbitos sectoriales que asume la Consejería. Además, ejerce la presidencia de la AAA de forma aglutinadora para todo el territorio andaluz, esto es, todas las cuencas internas y no sólo las mediterráneas. Por el contrario, el Presidente de una Confederación ejerce sus funciones en el ámbito sectorial específico del agua y en el ámbito territorial de la cuenca que preside, quedando así demostrada la asimetría en el ejercicio de las funciones presidenciales en la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía y del Estado.

Ello significa que en la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía, el cargo de representación legal del Organismo en materia de agua no ejerce de forma exclusiva. Como consecuencia, la tradicional tensión entre *Administración general* frente a *Administración especializada* pierde vigencia en menoscabo de la especialización. Por otro lado, la política de aguas andaluza se recentraliza, puesto que la Presidencia y la Dirección Gerencia con sede en Sevilla atraen para sí las funciones que el Texto Refundido de la Ley de Agua atribuye a los Organismos de cuenca (únicos órganos periféricos para la gestión del agua en el Estado). Esto no impide que en el desempeño de sus funciones la AAA cuente con una estructura territorial de ámbito provincial, lo que llevará en el caso andaluz a reconducir la tradicional tensión en la gestión del agua entre *ámbito provincial frente a gestión por cuencas hidrográficas* a favor de la gestión provincial con la creación de los Comités de Gestión. Éstos consisten en órganos de gestión de los sistemas de explotación reconducidos al ámbito provincial a pesar de no haber ninguna correspondencia entre las provincias y los sistemas hidráulicos que gestionan.

Esta huida de la especialización de las autoridades competentes en materia de agua culminará con la desaparición de la organización diferencia de la Administración Hidráulica en la AAA con la Ley 1/2011 y la integración de las funciones de los Organismos de cuenca en la estructura de la Consejería de Medio Ambiente organizada en delegaciones provinciales o delegaciones territoriales a las que se mantienen adscritos los distintos Comités de Gestión.

En la dinámica centralizadora de la política de aguas de la Junta de Andalucía, el Director Gerente de la AAA ejerce el resto de funciones atribuidas al Presidente de una Confederación (con excepción de las reservadas al titular de la Consejería). De esta forma, ejerce la dirección de la Agencia y la jefatura del personal, autoriza los gastos y ordena pagos, ejecuta y hace ejecutar los acuerdos de la Comisión del Agua, aprueba los proyectos de obras e instalaciones que deben llevarse a cabo en el ejercicio de su actividad, y otorga las autorizaciones y las concesiones relativas al uso y al aprovechamiento del dominio público hidráulico. Todas ellas son funciones que también corresponden a los Presidentes de las Confederaciones. Sin embargo,

la reserva del cargo de la Presidencia de la AAA al titular de la Consejería modula ciertas funciones reconocidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Por ejemplo, el Presidente de una Confederación resuelve los recursos administrativos del propio Organismo de cuenca (con excepción de los que correspondan a la Junta de Gobierno o al Ministerio). En la AAA, el Director Gerente sólo alcanza a proponer la resolución de los recursos, lo que pone de manifiesto la tendencia integradora de la gestión del agua en la Administración general.

Respecto a la estructura que depende de la Dirección Gerencia, en los Estatutos del año 2005 se organiza respetando el ámbito de las cuencas atlánticas y mediterráneas. En tal sentido se crea la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza y la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza. La tendencia centralizadora se deja sentir en la aprobación de los nuevos Estatutos del año 2009 (Decreto 2/2009, de 7 de enero). El ámbito de la cuenca no se refleja en la estructura de las nuevas Direcciones Generales y sus funciones se especifican de forma temática y no territorialmente. En este sentido se crea la Dirección General de Servicios y Régimen Económico, la Dirección General de Planificación y Participación, la Dirección General de Infraestructura y Explotación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico que ejercerán sus funciones en el territorio andaluz.

Respecto a la Comisión del Agua la Ley de creación de la Agencia la equipara en funciones a la Junta de Gobierno de las Confederaciones (artículo 53.2 de la Ley 3/2004). En los Estatutos de la AAA aprobados en 2005 se define la Comisión del Agua como “el órgano colegiado de participación a través de cual la Agencia lleva a cabo la administración en la Cuenca Mediterránea y en la Cuenca Atlántica Andaluza” (art. 15 de los Estatutos de la Agencia, Decreto 55/2005).

En este supuesto son muy evidentes las diferencias de los órganos de gobierno de ambas Administraciones. En el Estado, existe una Junta de Gobierno en cada Confederación, que consiste en un órgano de gobierno aunque con funciones muy limitadas y restringidas respecto a las Juntas de Gobierno de las Confederaciones anteriores a la Ley de Aguas de 1985. En el caso andaluz, por su parte, hay un único Organismo de cuenca para todo el territorio andaluz, la Agencia Andaluza del Agua, que se desdobra en dos Juntas de Gobierno: una que administra las cuencas mediterráneas y la otra las cuencas atlánticas. Con funciones diferenciadas dependiendo si actúa en Pleno o en Comisión Permanente, sin perjuicio de que puedan establecerse Comités de Gestión específicos para la gestión de los recursos hídricos y la explotación de las infraestructuras hidráulicas.

En realidad, la Comisión Permanente de la respectiva Comisión del Agua es la que ostenta las funciones que el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Aguas atribuye a la Junta de Gobierno en la Confederación. Estas son funciones muy limitadas en favor de la Presidencia del Organismo de cuenca. Las funciones del Pleno de la Comisión del Agua son referidas al Plan Hidrológico y, por tanto, están más próximas a las funciones del Consejo del Agua de la cuenca en las Confederaciones del Estado. La redacción de los respectivos artículos del Texto Refundido de la Ley de Aguas y del Estatuto de la AAA del año 2005 permite comprobar lo que se indica. De esta forma el artículo 35.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas establece que “Corresponde al Consejo del Agua de la demarcación... elevar al Gobierno, a través del

Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones”. Por su parte, el artículo 17 del Estatuto de la AAA dice que “Corresponde al Pleno (de la Comisión del Agua) elevar a la Consejería competente en materia de aguas, a través de la Presidencia del organismo, para su posterior tramitación, el Plan Hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones”. Como puede observarse, en el caso andaluz hay una clara actitud centralizadora, puesto que el Pleno de la Comisión del Agua no eleva el Plan Hidrológico al Gobierno sino a la Consejería. Ello significa que se consigue centralizar la política hídrica andaluza con la misma estrategia de bifurcación de funciones, esta vez aplicada al Pleno y la Comisión Permanente de la Comisión del Agua.

Respecto a la composición del Pleno de la respectiva Comisión del Agua, consta de 46 miembros, de los cuales sólo 22 representan a las organizaciones sociales y los usuarios (7 son miembros de organizaciones sociales y 15 son usuarios). La Comisión permanente la componen 19 miembros, de los cuales 9 pertenecen a representantes de usuarios y organización sociales (3 son miembros de organizaciones sociales y 6 son usuarios). La mayoría de los miembros son oficialistas, sin perjuicio del voto de calidad del Presidente para dirimir empates. Respecto a los representantes de los usuarios no sólo no se mejora el mínimo básico al que obliga la normativa del Estado sino que, desde el punto de vista matemático, se queda la representación de usuarios a unas décimas de alcanzar el tercio exigido en la composición de los órganos colegiados participados.

Por su parte, en la última Junta de Gobierno de la CHS constituida al amparo del Real Decreto 2419/1979, los representantes de los usuarios, estaban próximos a la mitad de los miembros que la componían, lo que lleva a pensar que, desde el punto de vista de participación orgánica y estructurada, la configuración del nuevo Organismo de cuenca en la Junta de Andalucía ha supuesto un retroceso respecto a la etapa inmediata anterior, como también lo ha supuesto en materia descentralizadora y en la especialización orgánica del Organismo de cuenca.

### 3.4.3.3. La provincialización de la Agencia Andaluza del Agua

En los modelos español y andaluz de gestión del agua, el diseño institucional de una Administración Hidráulica provincial (límites políticos) o una Administración Hidráulica por cuenca (cuenca política) trasciende lo que puede suponer una discusión acerca del ámbito físico, territorial o zona acotada de trabajo. Ya se ha explicado que el territorio por el que discurren las aguas, si es interpretado de forma excluyente, delimita las competencias (competencias exclusivas) entre Administraciones. En este sentido, el efecto es el mismo ya se gestione por provincias o por cuencas.

La Administración del Estado ha decidido ejercer las competencias que le corresponden en las cuencas intercomunitarias de forma descentralizada en las Confederaciones. Frente a esto, la Administración de la Junta de Andalucía optó por ejercer las competencias que le corresponden en las cuencas intracomunitarias de forma centralizada. De esta forma la Agencia Andaluza del Agua ejerce las funciones de Organismo de cuenca (una Presidencia AAA/Consejero y una Dirección Gerencia para el todo territorio andaluz) pero en el ejercicio de su gestión podrá tener servicios provinciales (artículo 6 de los Estatutos, Decreto 55/2005).

Efectivamente, en noviembre de 2005 se crearon los servicios provinciales y se establecieron sus funciones en el Decreto 241/2005, estructurándose así la denominada Administración periférica de la AAA. Las Direcciones Provinciales son órganos territoriales de la Agencia Andaluza del Agua que dependen orgánicamente de la Presidencia de la misma y desarrollan sus funciones en el ámbito territorial correspondiente a cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde el punto de vista orgánico, la especialización en la gestión del recurso queda reducida a una cuestión nominal en los cargos puesto que, como ocurriera con el cargo de Presidente de la AAA, las funciones de Director Provincial se atribuyen a los Delegados Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente. Además, se adscriben a las Direcciones Provinciales de la AAA los subsistemas hidráulicos afectados por la transferencia, como se concreta en los cuadros adjuntos (cuadro número 3.19 en la página siguiente y número 3.20 en la página 190).

Para entender las implicaciones organizativas que supone adscribir los subsistemas hidráulicos a las Direcciones Provinciales conviene conocer que los sistemas de explotación son conjuntos de ríos o tramos de río y unidades hidrológicas especialmente interrelacionadas. Sirven como unidades de gestión de los recursos dentro de una demarcación y, a su vez, pueden dividirse en unidades inferiores o subsistemas. En otras palabras, los sistemas y subsistemas son unidades técnicas de trabajo para la planificación y explotación de las diferentes masas de aguas. Un subsistema hidráulico es la unidad mínima de división funcional del territorio de la demarcación a efectos de planificación.

Una vez examinados estos conceptos, se puede analizar el cuadro número 3.19 en la página siguiente referido a las cuencas mediterráneas y el número 3.20 en la página 190 referido a las cuencas atlánticas, en los que se detallan la distribución de sistemas y subsistemas por provincias. La primera columna detalla los sistemas de explotación; la segunda identifica los subsistemas que corresponden a cada sistema; y la tercera concreta la Dirección Provincial de la Agencia a la que se adscribe.

En términos de gobernanza del agua, estas unidades técnicas no pueden convertirse en criterios para definir competencias territoriales de forma excluyente. Son unidades de un conjunto, que es el que tiene que decidir los principios que inspiran la gestión.

Nuevamente el espacio físico, el escenario de trabajo, condiciona la toma de decisiones que debiera ser consensuada en espacios compartidos y no excluyentes. La política de aguas estatal y la política de aguas de la Junta de Andalucía cometen el mismo error: condicionan la Administración del agua a las fronteras políticas y administrativas. Difieren, no obstante, en los criterios para compartimentarla: el Estado utiliza cuencas políticas y la Junta de Andalucía usa las provincias.

La gestión en procesos de gobernanza tiene como objetivo desnacionalizar la gestión del agua, en el sentido de no atribuir las decisiones sobre el agua de forma excluyente. Esto es, la integración de los límites políticos locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales en la gestión del agua no se consigue excluyendo niveles territoriales de la gestión, ni fragmentando las unidades de trabajo para su encaje en los límites provinciales. Los sistemas y subsistemas hidráulicos desbordan los límites provinciales y por eso es innecesario hacer coinci-

Cuadro 3.19: Anexo por el que se adscriben a las Direcciones Provinciales los subsistemas hidráulicos de explotación de las cuencas mediterráneas andaluzas (Decreto 241/2005, de 2 de noviembre).

Sistema	Subsistema	Dirección Provincial a la que está adscrito
I.- SERRANÍA DE RONDA	I.1 Cuencas de los ríos Guadarranque y Palmones	Cádiz
	I.2 Cuenca del río Guadiaro	Málaga
	I-3 Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadiaro y Guadalhorce	Málaga
	I-4 Cuencas de los ríos Guadalhorce y Guadalmedina	Málaga
	I-5 Cuenca endorreica de Fuente de Piedra	Málaga
II.- SIERRA TEJEDA-ALMIJARA	II-1 Cuenca del río Vélez	Málaga
	II-2 Polje de Zafarraya	Málaga
	II-3 Cuencas vertientes al mar entre la desembocadura del río Vélez y el río de la Miel, incluido este último.	Málaga
III.- SIERRA NEVADA	III-1 Cuencas vertientes al mar entre el río de la Miel y el río Guadalfeo	Granada
	III-2 Cuenca del río Guadalfeo	Granada
	III-3 Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadalfeo y Adra	Granada
	III-4 Cuenca del río Adra y acuífero del Campo de Dalías	Almería
IV.- SIERRA DE GADOR-FILABRES	IV-1 Cuenca del río Andarax	Almería
	IV-2 Comarca natural del Campo de Níjar	Almería
V.- SIERRA DE FILABRES-ESTANCIAS	V-1 Cuencas de los ríos Carboneras y Aguas	Almería
	V-2 Cuenca del río Almanzora	Almería

Fuente: Anexo Decreto 241/2005 de 2 de noviembre (Boja número 219, de 9 de noviembre).

dir subsistemas y provincias, especialmente cuando se reconoce como órgano de gobierno de las vertientes mediterráneas o atlánticas a la respectiva Comisión del Agua. Su ámbito de actuación no se ajusta al modelo provincial: la pauta territorial de trabajo la establece el instrumento de ordenación de la planificación que nada tiene que ver con los límites provinciales.

La provincialización de la Agencia se realiza siguiendo un modelo de diseño *bottom-up*. Los órganos participados se construyen desde las unidades inferiores de gestión del agua, los sistemas y subsistemas de explotación, con el esquema expuesto a continuación.

Primero se crean las estructuras provinciales de la Agencia mediante el Decreto 241/2005 en cada una de las provincias andaluzas, incluidas aquellas cuyo ámbito provincial (Sevilla, Jaén, Córdoba) no se corresponde con el ámbito territorial de las cuencas intracomunitarias.

En sintonía con la creación de las Direcciones Provinciales de la Agencia, mediante el Decreto 277/2007 de 6 de noviembre, se dota a esas Direcciones Provinciales de infraestructura administrativa, encabezadas por el Delegado Provincial, que asumirá la representación de la Agencia Andaluza del Agua en su ámbito territorial y ostentará la titularidad de las corres-



Cuadro 3.20: Anexo por el que se adscriben a las Direcciones Provinciales los subsistemas hidráulicos de explotación de las vertientes al litoral Atlántico (Orden de 15 de septiembre de 2006).

Sistema	Subsistema	Dirección Provincial a la que está adscrito
I.- GUADALETE	I.1 Cuenca hidrográfica del río Guadalete	Cádiz
	I.2 Cuencas hidrográficas de los ríos que desembocan al Atlántico entre las desembocaduras del Guadalquivir y Barbate	
II - BARBATE	II.1 Cuenca hidrográfica del río Barbate	
	II.2 Cuencas hidrográficas de los ríos que desembocan al Atlántico entre Barbate y Tarifa	
III.- CHANZA -PIEDRAS - ODIEL - TINTO	III.1 Cabecera del Chanza	Huelva
	III.2 Intercuencas margen izquierda del Chanza	
	III.3 Malagón.	
	III.4 Guadiana entre Chanza y desembocadura	
	III.5 Carreras	
	III.6 Odiel	
	III.7 Tinto	
	III.8 Piedras	

Fuente: Orden de 15 de septiembre de 2006 (Boja número. 197, de 10 de octubre).

pondientes Direcciones Provinciales. Desde el punto de vista técnico, disponen de un Gerente Provincial en cada provincia (un vestigio de especialización), que es elegido mediante un proceso de libre designación entre funcionarios.

En segundo lugar, mediante una Orden del 31 de mayo de 2007 se crean los Comités de Gestión. En los Estatutos de la Agencia del 2005 se estableció la posibilidad de crear comités específicos relacionados con la gestión de los recursos hídricos y la explotación de las infraestructuras hidráulicas, atendiendo al criterio de representación adecuado a los intereses afectados en cada caso y, en especial, al régimen concesional y los derechos de los usuarios.

Los Comités de Gestión no se definen como órganos de gobierno, gestión, coordinación o consulta. No se les atribuyen funciones en los Estatutos y por eso hay que esperar a la Orden del 31 de mayo de 2007 para conocer sus atribuciones, entre las que se mezclan funciones que corresponden, por un lado, a las Juntas de Explotación en los Organismos de cuenca, y, por otro lado, a las Comisiones de Desembalse. Entre las primeras, se encuentra la coordinación de la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos del agua, con respeto a los derechos derivados de las correspondientes concesiones y autorizaciones; entre las últimas, deliberar y formular propuestas sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos



o adoptar medidas oportunas en relación con los embalses y desembalses extraordinarios. Otras funciones que se le atribuyen son la aplicación y desarrollo de los acuerdos del Pleno y de la Comisión permanente de la Comisión del Agua. En realidad son los órganos ejecutores a nivel provincial de una política hidráulica diseñada de forma centralizada.

Los representantes de los usuarios de la cuenca en la Comisión del Agua serán elegidos por la totalidad de representantes elegidos para cada tipo de uso en los respectivos Comités de Gestión, esto es, algunos de los miembros de los Comités de Gestión son los vocales representantes de los usuarios y de las organizaciones sociales designados en el Pleno y en la Comisión Permanente de la Comisión del Agua en calidad de órgano colegido y participado. Para su elección, se atenderá al criterio de representación adecuado a los intereses afectados en cada caso y, en especial, al régimen concesional y de derechos de los usuarios. Se aprecia cierto paralelismo con la Asamblea de Usuarios de las Confederaciones, en cuyo caso la Asamblea está integrada por los representantes de los usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación, porque se pretende la representación proporcional de cada zona hidrográfica de la cuenca. En el caso andaluz esta representación proporcional no es posible puesto que los Comités de Gestión que se crean no se corresponden con los sistemas de explotación adscritos a las provincias. Se adjuntan el cuadro número 3.21, en el que se detallan los Comités de Gestión creados y se especifican la cuenca y el ámbito territorial que comprende, y el cuadro número 3.22, que refleja el número de representantes de los distintos usos en los diferentes Comités de Gestión.

Cuadro 3.21: Comités de Gestión (Orden 31 de mayo de 2007).

CUENCA	COMITÉ DE GESTIÓN	ÁMBITO TERRITORIAL
	Campo de Gibraltar	Subsistema I.1 Cuencas ríos Guadarranque y Palmones
MEDITERRÁNEA	Málaga-Costa del Sol Occidental	Sistema Serranía de Ronda, salvo subsistema I.1 Cuencas ríos Guadarranque y Palmones
	Axarquía	Sistema Sierra Tejeda Almijara salvo subsistema II.2 Polje de Zafarraya
	Granada	Subsistema II.2 Polje de Zafarraya y Sistema Sierra Nevada, salvo subsistema III.4 río Adra y Campo de Dalías
	Poniente Almeriense	Subsistema III.4 río Adra y Campo de Dalías
	Sierra de Gador-Filabres	Sistema Sierra de Gador-Filabres
	Sierra Filabres-Estancias	Sistema Sierra Filabres-Estancias
ATLÁNTICA	Guadalete	Sistema Guadalete
	Barbate	Sistema Barbate
	Huelva	Sistema de los ríos Chanza, Piedras, Odiel y Tinto.

Fuente: Orden de 31 de mayo de 2007

Para analizar la información aportada en los cuadros números 3.19 y 3.20, es menester recordar que los Comités de Gestión son órganos específicos de representación de usuarios relacionados con la gestión de los recursos hídricos y explotación de las infraestructuras hidráulicas. Los sistemas y subsistemas de explotación, por su parte, son unidades de gestión de los recursos, conjuntos de ríos o tramos de río, y unidades hidrológicas especialmente interrelacio-

Cuadro 3.22: Representantes de los usos en los Comités de Gestión en las cuencas intracomunitarias andaluzas (Orden de 31 de mayo de 2007).

CUENCA	COMITÉ DE GESTIÓN	URBANO	AGRARIO	OTROS USOS		TOTAL
				TURÍSTICO	INDUSTRIAL	
	Campo de Gibraltar	2	5	1	1	9
	Málaga-Costa del Sol Occidental	4	8	1	2	15
	Axarquía	2	5	1	1	9
MEDITERRÁNEA	Granada	2	5	1	1	9
	Poniente Almeriense	2	5	1	1	9
	Sierra de Gador-Filabres	2	5	1	1	9
	Sierra Filabres-Estancias	2	5	1	1	9
	TOTAL	16	38	7	8	69
	Guadalete	4	8	1	2	15
ATLÁNTICA	Barbate	2	5	1	1	9
	Huelva	4	8	1	2	15
	TOTAL	10	21	3	5	39

Fuente: Orden de 31 de mayo de 2007

nadas. Esto es, a cada sistema o grupos de subsistemas interrelacionados le debiera corresponder un órgano de gestión participada, el Comité de Gestión.

Lo primero que hay que resaltar es el hecho de que no se corresponden los Comités de gestión (10 Comités) con los sistemas de explotación (8 Sistemas) o subsistemas de explotación (28 subsistemas), conforme se estipula en los planes hidrológicos de las respectivas demarcaciones. No existe un Comité de Gestión por sistema, tampoco se crean los Comités de Gestión respetando los subsistemas dentro del sistema, ya que se reagrupan los subsistemas de diferentes sistemas para formar parte de distintos Comités de Gestión.

Como se puede observar en el cuadro nº 3.21 sí hay correspondencia entre el Comité de Gestión y el sistema de Explotación en los supuestos de Sierra de GadorFilabres; Sierra de FilabresEstancias; Guadalete; y Barbate, suponen cuatro sistemas que se corresponden con sendos Comités de Gestión de la misma denominación.

También hay una correspondencia entre el Sistema Chanza-Piedras-Odiel-Tinto y el Comité de Gestión de Huelva. Por el contrario no existe correspondencia si se analizan los sistemas: Sistema de explotación Serranía de Ronda, Sistema de explotación Sierra Tejeda-Almijara y Sistema de explotación Sierra Nevada (ver cuadro nº 3.19 en la página 189) éstos quedan adscritos a diferentes Comités de Gestión. El Sistema Serranía de Ronda compuesto por cinco subsistemas se desdobra para crear dos Comités de Gestión, el Comité de Gestión Campo Gibraltar y el Comité de Gestión Málaga-Costa del Sol. Los subsistemas de los Sistemas de explotación Sierra TejedaAlmijara y el Sistema de explotación Sierra Nevada se entremezclan para constituir los Comités de Gestión: Comités de Gestión Granada, Comités de Gestión Poniente Almeriense y Comité de Gestión Axarquía

Estos supuestos ejemplifican las consecuencias de la falta de correspondencia entre los Comités de Gestión por un lado y los sistemas y subsistemas de explotación por otro. Por ejemplo del Sistema Sierra Tejeda–Almijara compuesto por los subsistemas (1. Cuenca del río

Vélez, 2. Polje de Zafarraya, 3. Cuencas vertientes al mar entre la desembocadura del río Vélez y el río de la Miel) se detrae el Subsistema 2. Polje de Zafarraya para crear el Comité de Gestión Axarquía dependiente de la Dirección Provincial de Málaga. Este subsistema, 2. Polje de Zafarraya se une a los subsistemas que conformen el Sistema Sierra Nevada para crear el Comité de Gestión de Granada adscrito a la Dirección Provincial de Granada.

A su vez, de este último Sistema se sustrae el subsistema 4 cuenca del río Adra y acuífero del Campo de Dalías para formar el Comité de Gestión Poniente Almeriense.

Se concluye que se ha optado por redistribuir los sistemas y subsistemas recogidos en el plan hidrológico de las cuencas mediterráneas andaluzas para incluirlos en órganos de gestión representativos de acomodo provincial, intentando respetar lo más posible los encuadres de sistemas y subsistemas.

Teniendo presentes tales circunstancias, se constata una asimetría: hay subsistemas que perteneciendo a un mismo sistema van a ser gestionados por distintos Comités. Del mismo modo, diferentes Comités van a tomar decisiones sobre un mismo sistema como unidad de gestión.

Desde el punto de vista de la gobernanza, esta asimetría no presenta problemas, ya que los procesos de gobernanza no identifican la unidad orgánica institucional con una determinada unidad de gestión de trabajo. El problema en las cuencas que vierten al Mediterráneo viene dado por la representación de los usuarios en el esquema elegido. Al no coincidir el ámbito del órgano de gestión (los Comités) con el ámbito de la unidad de trabajo en la demarcación (los sistemas de explotación y subsistemas) los representantes elegidos de los usos a nivel de Comités, como exige la normativa que los regula, pueden no coincidir con los usuarios a nivel de sistema.

Esto tiene implicaciones en la representación de los usuarios en las Comisiones del Agua de las demarcaciones. Los representantes de los usuarios de la demarcación en la Comisión del Agua serán elegidos para cada tipo de uso en los respectivos Comités de Gestión, en proporción a los derechos de uso del agua de cada sistema de explotación (art 7 de la Orden de 31 de mayo de 2007). Como se ha explicado no corresponden los Comités con los sistemas; por lo tanto hay que concluir que los usuarios que dependen de la gestión de los sistemas no son los representados en los Comités, hecho inadmisible en un órgano de representación.

La tercera fase de provincialización culmina con la modificación de la Agencia Andaluza del Agua en 2009. Con fecha 1 de enero de 2009, la Junta de Andalucía asume las funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

Mediante el Decreto 2/2009, de 7 de enero se aprueban unos nuevos Estatutos de la AAA. La Exposición de Motivos del Decreto deja patente la disfuncionalidad que suponen la estructura de la Agencia de febrero de 2005 y la creación de las Direcciones Provinciales en noviembre de 2005. Por ello procede a adaptar los órganos directivos de la Agencia a la estructura provincial. De ahí que el proceso de provincialización responda a un modelo bottom-up, que comienza por crear la estructura provincial y a partir de ella se modifican los órganos

de dirección de la Agencia. Tal y como se señala en la Exposición de Motivos que de forma explícita reconoce esa disfuncionalidad:

La asunción por la Administración de la Junta de Andalucía de las competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por Andalucía, aconseja un replanteamiento de la estructura organizativa de la Agencia Andaluza del Agua, regulada en los Estatutos hasta ahora vigentes, aprobados por el Decreto 55/2005, de 22 de febrero. La experiencia en la gestión de la Administración hidráulica andaluza ha puesto de manifiesto que la existencia de una estructura administrativa de cuenca, puede suponer disfuncionalidades que afectan a la eficacia y la eficiencia que debe presidir la organización administrativa. Además, ese modelo de organización puede provocar distorsiones con la estructura provincial de la Agencia Andaluza del Agua, creada en su día mediante Decreto 241/2005, de 2 de noviembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de la Agencia Andaluza del Agua y se establecen sus funciones, ya que se trata de estructuras organizativas que vienen a superponerse en un mismo ámbito territorial. (Exposición de Motivos del Decreto 2/2009.).

Con los nuevos Estatutos, la Agencia se estructura en órganos directivos centrales, con competencia sobre todo el territorio andaluz, y en Direcciones Provinciales. Se hace referencia por primera vez a una nueva figura, los *distritos hidrográficos*, como unidades territoriales para el ejercicio de las funciones de planificación, participación y gestión hidrológica. Los distritos se hacen coincidir con las demarcaciones en las cuencas internas y con la parte andaluza del Guadalquivir.

El artículo 5 de los nuevos Estatutos, como también ocurriese con los Estatutos de 2005, relaciona de forma conjunta los órganos de gobierno, gestión y coordinación de la Agencia, de forma contraria a como sucede en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Sin embargo, ambas Administraciones coinciden en reservar las funciones soberanas sobre el agua a órganos no participados, la Presidencia en las Confederaciones o la Presidencia y Dirección Gerencia en la Agencia Andaluza del Agua.

En definitiva, en una banda imaginaria que uniese en uno de los extremos las decisiones burocráticas y en el otro extremo las decisiones participadas, la Administración Hidráulica del Estado y la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía se sitúan en el mismo extremo: en las decisiones burocráticas. Esto es lo contrario de lo que aconsejan las buenas prácticas internacionales en procesos de gobernanza.

Respecto a los órganos con representación de usuarios, queda reducido su papel a elevar propuestas a los órganos con capacidad de gobierno. En el supuesto del Estado, estos órganos de gestión en régimen de participación son, por un lado, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y Las Juntas de Obras; y, por otro lado, el Consejo del Agua de la cuenca, en calidad de órgano planificador. En el caso andaluz, en cambio, estos órganos son la Comisión del Agua y los Comités de Gestión.

La Administración Hidráulica del Estado y la Administración Hidráulica andaluza tienen en común que la toma de decisiones en materia de administración del dominio público hidráulico no recae en órganos con representantes de usuarios, lo que las aleja de uno de los elementos fundamentales en los procesos de gobernanza: la participación. Sin embargo, hay una

sustancial diferencia en el ejercicio de esas decisiones conformadoras de la política de aguas, dado que en la Administración Hidráulica andaluza se establece una estructura provincial con funciones de policía y gestión del dominio público hidráulico (art 7 del Decreto 241/2005) que desafía la estructura confederal del Estado.

En la nueva estructura de la AAA después de 2009 se apuesta por el gobierno centralizado y gestionado a nivel provincial de las correspondientes demarcaciones hidrográficas (Guadalete-Barbate; Tinto, Odiel y Piedras; las cuencas mediterráneas; y Guadalquivir). Esto significa que en la banda imaginaria que la Administración Hidráulica del Estado se basa en la administración de las cuencas políticas (intracomunitarias e intercomunitarias) y la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía en la gestión de las provincias.

Respecto a la determinación de los ámbitos territoriales, las reconocidas buenas prácticas internacionales en procesos de gobernanza hacen hincapié en establecer escenarios de trabajo (esto es, espacios físicos donde desarrollar los principios de coordinación) y consensos entre usuarios a diferentes niveles de gobierno. A este respecto, las políticas de agua en España y Andalucía han confundido la elección de un espacio físico de trabajo con el gobierno del agua que discurre por ese espacio.

Por último, la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía desde el 2005 al 2009 optó por la especialización, mediante la creación de un organismo singularizado en materia de aguas, la Agencia Andaluza del Agua, que seguía la trayectoria histórica de la institución especializada en materia de aguas a nivel estatal en las Confederaciones. Esto cambiará en el año 2011 con la extinción de la Agencia Andaluza del Agua.

#### 3.4.3.4. La Agencia y la Ley de Aguas de Andalucía

Culminado el proceso de transferencias del Estado a la Junta de Andalucía, incluida la cuenca del Guadalquivir, se aprueba la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía<sup>5</sup>. Esta norma proporciona el marco legal a la política de aguas andaluza con objeto de materializar las competencias asumidas en los artículos 50 y 51 del Estatuto de Autonomía de 2007.

A la Ley de Aguas le precede la firma el 3 de febrero de 2009 del Acuerdo Andaluz por el Agua, a la que se hizo referencia cuando se analizó la participación ciudadana. El Acuerdo se presenta como un documento de consenso social, que resume las cinco líneas de actuación de la política de aguas de la Junta de Andalucía relativas a la gestión del recurso comprometida con el futuro, el uso sostenible, una Administración del Agua moderna y eficaz, la participación y un nuevo régimen económico-financiero.

La Ley tiene un accidentado trámite parlamentario debido a un error de votación del Partido Socialista a favor de numerosas enmiendas introducidas por el Partido Popular (BOPA núm. 491, de 1 de julio de 2010 ). Este hecho evidencia la falta de consenso en sede parlamentaria y resta credibilidad a la fortaleza del Acuerdo Andaluz por el Agua, o al menos refleja que el acuerdo social alcanzado no tiene su reflejo en el Parlamento andaluz, lo que merecería una reflexión. Las enmiendas que erróneamente votó el Partido Socialista afectan a la

<sup>5</sup>La denominación originaria de la ley es Ley de Aguas para Andalucía, mediante una corrección de errores pasa a denominarse Ley de Aguas de Andalucía (BOJA número 186, de 22 de septiembre).

estructura de la Agencia Andaluza del Agua. El debate parlamentario muestra los dos enfoques de la política: por un lado, el Partido Popular apuesta por una política de aguas andaluza continuista e imitadora de la del Estado; por otro, el Partido Socialista quiere el cambio a una política centralizada en la Agencia con sede en Sevilla.

El Acuerdo ha sido muy criticado por Pérez Marín *et al.* (2011: 498), en primer lugar reprochan que se utilice como título competencial que justifique la ley, efectivamente el legislador andaluz justifica su competencia para la aprobación de la Ley de Aguas en el Estatuto Autonómico y en el Acuerdo Andaluz por el Agua sin invocar la Constitución. A su vez, califican el Acuerdo de retórica solemne sin contenido y de tener errores básicos en su planteamiento, puesto que intenta superar una concepción del agua como recurso exclusivamente económico, sin que exista tal concepción en la historia del derecho hídrico. Los reproches contra el estilo son numerosos, por falta de precisión y por amalgamar indiscriminadamente valores, conceptos éticos y culturales, política de género, etc. La contradicción más evidente que se le reprocha es mencionar el respeto al principio de unidad de cuenca y gestión integral del agua, y a la vez referenciar la gestión a las demarcaciones y distritos que nada tienen que ver con la unidad de cuenca hidrográfica (Pérez Marín *et al.*, 2011).

Por todo ello, y conocida la STC 30/2011 relativa al artículo 51 del Estatuto de Andalucía, lo que procede cuestionarse, afirma Pérez Marín *et al.* (2011), es la validez del Acuerdo y de la Ley. En este sentido anticipan que el contenido de la nueva ley que se dicte en acatamiento de la sentencia no será muy diferente de aquéllas dictadas por otras Autonomías (Pérez Marín *et al.* 2011).

Las predicciones de Pérez Marín *et al.* todavía no se han cumplido. Después de cuatro años de la STC 30/2011 no se ha modificado la Ley. Todavía sigue formalmente vigente, de ahí que procede analizar sus consecuencias en la Administración Hidráulica andaluza, sobre todo en lo que respecta a dos temas relativos a las cuencas mediterráneas andaluzas: qué implicaciones tuvo en las instituciones la aprobación de la Ley y qué impactos ha tenido en las instituciones la inconstitucionalidad del artículo 51 del Estatuto Autonómico.

El título primero de la Ley, que se dedica a la Administración del Agua en Andalucía, delimita las competencias de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales. Respecto a las competencias autonómicas, divide las principales funciones entre el Gobierno y la Consejería competente en la materia.

El Consejo de Gobierno asume las funciones que corresponden al máximo techo competencial en las cuencas intracomunitarias. Esto es, le corresponde delimitar las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias; la aprobación inicial de los correspondientes planes hidrológicos de las cuencas internas; la aprobación de los planes hidrológicos específicos y programas específicos de medidas; la aprobación del régimen jurídico del uso del agua en situaciones extraordinarias de emergencia por sequía; la constitución de bancos públicos del agua; la declaración de interés de la C. A. de las obras hidráulicas; la determinación del ámbito territorial en el que deban constituirse sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano; el desarrollo mediante decreto de las normas sobre los servicios públicos de suministro domiciliario y de saneamiento y depuración de las aguas de uso urbano; la imposición de sanciones conforme

establece la propia ley; y las demás facultades que se le atribuyan en la ley o en la normativa de desarrollo y aplicación.

De lo expuesto anteriormente, procede comentar la función relativa a la delimitación de las demarcaciones intracomunitarias de Andalucía. En primer lugar, hay que aclarar términos, ya que la normativa andaluza y la normativa estatal utilizan conceptos muy parecidos que inducen a confusión. Entre éstos podemos identificar los siguientes:

- Las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, que son “aquellas cuyas cuencas hidrográficas están íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya delimitación geográfica corresponde realizar al Consejo de Gobierno mediante decreto” (artículo 3.2 de la ley de Aguas de Andalucía).
- El distrito hidrográfico, concepto de la normativa andaluza del que se dice lo siguiente: “Para la gestión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía se podrán establecer distritos hidrográficos, cuya delimitación territorial se realizará por el Consejo de Gobierno mediante decreto” (artículo 3.4 de la ley de Aguas de Andalucía). La primera vez que aparece este término en la normativa andaluza es en el artículo 15 de los Estatutos de la AAA (2009), donde son descritos como “delimitaciones territoriales para el ejercicio de la gestión de las aguas que tiene atribuida la Agencia”.
- La demarcación hidrográfica, concepto propio de la normativa estatal, que se define como “la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas” (artículo 16 bis del TR de la Ley de Aguas ). En la norma estatal la demarcación hidrográfica no viene acompañada del calificativo intracomunitario: son las cuencas las que se califican como intracomunitarias o intercomunitarias. La delimitación de la demarcación hidrográfica corresponde al Gobierno mediante real decreto, oídas las Comunidades Autónomas.

En realidad se articulan los conceptos para poder utilizarlos a conveniencia con el objetivo de pasar, en el ejercicio de las competencias, el examen del principio de unidad de gestión y respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica del artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001. De esta forma, la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Andalucía no está definida igual que la demarcación hidrográfica de la norma estatal, puesto que la definición de la primera le corresponde al Consejo de Gobierno andaluz y la de la segunda al Gobierno de la nación, lo que no impide que en determinados momentos los conceptos puedan coincidir. Se trata de una técnica similar a la utilizada, antes de la aprobación de la Ley de Aguas de Andalucía, en el Real Decreto 125/2007 por el que se fija el ámbito de las demarcaciones hidrográficas: sólo quedan definidas las que cuentan con cuencas intercomunitarias, a pesar de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Respecto a los distritos, se trata de un concepto comodín que se reserva la norma andaluza para realizar los acoples que estime oportunos. En el año 2009 lo utilizó para denominar el territorio de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir correspondiente a las aguas que discurren



por Andalucía y diferenciarlo del territorio que quedaba fuera de Andalucía. No obstante, el Tribunal Constitucional anuló esta situación.

En suma, son unos conceptos que se utilizan para dirigir la política del sector de forma interesada. Manejando los conceptos se busca el equilibrio y los encajes que la rigidez del sistema no facilita. La consecuencia de ello es la falta de claridad, de transparencia y de seguridad jurídica, y la desincentivación de la participación.

Respecto a los órganos de la Administración Andaluza del Agua (capítulo II del Título I), la Ley remite a un decreto del Consejo de Gobierno para determinar los órganos que configuren la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía. Por lo tanto, no cumple con el objetivo de definir las instituciones de la política y elude el compromiso del Acuerdo Andaluz del Agua.

En este sentido cabría cuestionarse la necesidad de firmar un acuerdo social en el año 2009 que fije las directrices para estructurar una Administración Hidráulica, cuando la ley resultante del mismo se limita a referencias genéricas que no van más allá de las representaciones mínimas exigidas por la norma estatal para los órganos colegiados. De esta forma, las instituciones creadas con anterioridad a la firma del Acuerdo del 2009 (esto es, la Agencia Andaluza del Agua en el año 2004 y las Direcciones Provinciales en el año 2005) tienen cabida en el texto de la Ley.

La Ley no presenta avances respecto a la participación social en los órganos decisivos. Se limita a respetar la participación de los usuarios, que conforman un tercio de sus componentes, aunque hubiera sido muy aconsejable y coherente ampliar este margen, dada la apología que se hace en la Exposición de Motivos de la importancia de contar con órganos en los que el principio de participación social esté asegurado. Los criterios de participación de los usuarios tampoco se concretan, ya que se deja su determinación para el desarrollo reglamentario de la Ley. Las referencias se establecen en función de la superficie regable, de la población abastecida o del volumen de agua consumido, todos ellos criterios cuantitativos. Por consiguiente, se echa en falta un criterio que identifique el agua consumida y el aporte de riqueza, y no sólo las hectáreas regadas o los volúmenes consumidos.

De lo expuesto se deduce que la Ley no interfirió en el funcionamiento de las instituciones puestas en marcha con anterioridad. La Agencia del Agua se regulaba por los Estatutos aprobados mediante Decreto 2/2009, de 7 de enero. En su estructura, conforme con lo dispuesto en la Ley posterior, se contemplaba la Comisión del Agua, órgano de colegiado de participación. En la demarcación de las cuencas mediterráneas (antigua CHS) se constituyó la correspondiente Comisión del Agua en el año 2008, después de 20 años en situación precaria, por lo que vuelve a quedar estructurada en los órganos conforme normativa. La situación cambia con la extinción de la AAA en el año 2011, como se analiza en el apartado siguiente. Baste ahora concluir que el impacto, al menos de forma indirecta, de la STC 30/2011 en las cuencas mediterráneas es incierto: se traduce en una Comisión del Agua ausente después de siete años de su constitución y un Observatorio que no se materializa.

Por último, los órganos colegiados de participación social reconocidos en la Ley son el Consejo Andaluz del Agua (art. 16) y el Observatorio del Agua (art. 17). Se trata de

órganos participados regulados en el título III de la Ley (*Participación pública y derecho a la información*) y no en el título II (*Administración del Agua en Andalucía*). La Ley no se compromete y establece que su estructura orgánica y composición se realice por decreto del Gobierno.

En el supuesto de Consejo Andaluz del Agua, el decreto que lo regulaba ya fue aprobado en el año 1995 en el seno de la Consejería con competencias en materia de obras públicas, y posteriormente, como se ha indicado, fue adscrito a la consejería con competencias en materia de medio ambiente. Recientemente el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua, adapta su composición a la estructura institucional de la política andaluza de aguas (ver epígrafe 3.4.3.6 en la página 201).

En el caso del Observatorio del Agua, la Ley establece sus funciones. Se trata de un órgano dedicado a la realización de estudios e informes, la elaboración de propuestas, y el análisis de incidencias con la finalidad de recabar y generar información en materia de agua. Su composición y estructura quedan reguladas en el Decreto 52/2012, de 29 de febrero. El Observatorio del Agua, que en realidad todavía no está constituido, tiene su sede en Málaga, lo que se puede interpretar por los actores sociales como una compensación territorial por trasladar el Organismo de cuenca a la Consejería competente en materia de agua con sede en Sevilla.

#### **3.4.3.5. La extinción de la Agencia y la integración de sus funciones en la Consejería competente en materia de agua**

La Agencia Andaluza del Agua, organismo especializado en materia de agua, se extingue conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero de Reordenación del Sector Público de Andalucía. El artículo remite los efectos de la extinción a la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, en la que se integran las competencias y organismos propios de la Administración Hidráulica de las Junta de Andalucía.

Esto significa que desde el 29 de abril de 2011, las atribuciones, funciones y órganos colegiados de la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía son asumidos por la Consejería competente en materia de agua, en este caso, la Consejería de Medio Ambiente.

El Decreto de estructura de la Consejería (Decreto 105/2011, de 19 de abril) lo justifica dentro del proceso de reducción de centros directivos. A tal fin crea la Secretaría General de Agua, de la que dependen la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, que ya existía con las mismas funciones en la Agencia Andaluza del Agua, y la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, que asume las funciones de dos Direcciones Generales de la extinta Agencia Andaluza del Agua: la Dirección General de Planificación y Participación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico.

Este Decreto supone una ruptura con la historia de las políticas del agua en España. La Comunidad Autónoma opta por terminar con la especialización institucional para la gestión del agua y desmantela la estructura orgánica de la Agencia Andaluza del Agua, haciendo las equivalencias explicadas en el siguiente cuadro (3.23).

Cuadro 3.23: Órganos de la Consejería que asumen las funciones de la Agencia Andaluza del Agua tras su extinción en el año 2011.

<b>Agencia Andaluza del Agua</b>	<b>Consejería de Medio Ambiente</b>
Dirección Gerencia	Secretaría General de Agua
Dirección General de Planificación y Participación	Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico
Dirección General de Dominio Público Hidráulico	Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico
Dirección General de Infraestructuras y Explotación	Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua.

Fuente: propia.

Las Delegaciones Provinciales pasan a ejercer las competencias que les atribuye la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, así como las atribuidas a las Direcciones Provinciales de la AAA por el Decreto 241/2005, es decir las Delegaciones Provinciales asumen las funciones en el ámbito provincial que tenía la Agencia. Lo más inquietante es que no se hace ninguna referencia a los únicos órganos con representación a nivel de demarcación: las Comisiones del Agua, esto es, el órgano de gobierno de la demarcación hidrográfica. Si bien, se establece un régimen transitorio de funcionamiento en la Disposición Transitoria cuarta del Decreto en relación con las Comisiones del Agua.

Las sucesivas reestructuraciones de la Consejería hasta la fecha de redacción de este trabajo han sido tres: Decreto 151/2012, Decreto 142/2013 y Decreto 216/2015. En los dos primeros supuestos, la Secretaría General de Agua se transforma en Secretaría General de Medio Ambiente y Agua, pero mantiene la misma estructura y los mismos inquietantes olvidos, sin disponer régimen transitorio que permite su funcionalidad, especialmente cuando el calendario de planificación hidrológica nos coloca en periodo de redacción de los nuevos planes (2016-2021). Respecto a la tercera reestructuración, además de añadir más olvidos, ya no recoge el Observatorio del Agua; la Secretaría General de Medio Ambiente y Agua pasa a denominarse Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático; esto es el agua no conlleva una especialización orgánica a nivel de Secretaría.

Entre las razones que motivan la extinción de la AAA tiene que constar la STC 30/2011 de 16 de marzo. Como resultado, se procedió a la devolución al Estado de los medios personales y materiales traspasados, produciéndose así la vuelta de la gestión de la cuenca del Guadalquivir al Estado.

### 3.4.3.6. El desarrollo normativo de la Ley de Aguas de Andalucía: el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre.

Concluida la redacción de la presente tesis, en el BOJA n.º 240 de 14 de noviembre de 2015 ha sido publicado el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua. Este Decreto establece un marco general para los órganos colegidos de participación administrativa y social que integran la Administración Andaluza del Agua. Implica un desarrollo de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, por lo que procede completar el estudio de la demarcación hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas con una revisión del mismo.

En el estudio de la DHCM se analizan, desde la perspectiva de la gobernanza del agua, las instituciones de la JA encargadas de la gestión del agua de las cuencas andaluzas que vierten al Mediterráneo. Esto permite apreciar el proceso de descentralización/provincialización llevado a cabo en Andalucía en lo tocante a la gestión del agua y su encaje en el sistema español. Del mismo modo, se identifican los aciertos y carencias del sistema andaluz antes de las transferencias de las cuencas intracomunitarias y una vez creada y extinguida la Agencia Andaluza del Agua.

En cumplimiento con la Ley 9/2010 de 30 de julio de Aguas de Andalucía, el Decreto 477/2015 desarrolla, modifica y adapta reglamentariamente los órganos de gobierno de la Administración Andaluza del Agua regulados por normas anteriores y, a su vez, desarrolla aquellos órganos no regulados con anterioridad.

El Decreto representa el necesario impulso a la Administración Hidráulica, que había quedado rezagada en el funcionamiento de los órganos colegidos tras la extinción de la AAA en el año 2011. La estructura institucional en la política andaluza del agua venía referenciada a la Agencia y a sus Estatutos del año 2009 redactados con objeto de asumir la gestión del Guadalquivir. A partir de la sentencia del TC del año 2011, que declara inconstitucional el artículo 51 del Estatuto de Autonomía y, una vez extinguida la AAA, se procedió a la reubicación de la Administración especializada en la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de agua. Esta situación había generado importantes inseguridades. Un ejemplo de ello concierne a las Comisiones del Agua. La Disposición Transitoria cuarta del Decreto 105/2011 de 19 de abril, por el que se establece la estructura de la Consejería de Medio Ambiente después de la extinción de la AAA, determinó el régimen transitorio para la funcionalidad de las Comisiones. Sin embargo, los sucesivos decretos de estructura de las correspondientes Consejerías competentes en materia de agua no contemplan las Comisiones del Agua, ni siquiera para establecer un régimen transitorio al respecto. Por ello, el Decreto 477/2015 suple un vacío y proporciona el marco general para el funcionamiento de los órganos colegidos.

Tras este exordio, donde se ha valorado la pertinencia de la aprobación del Decreto, procede analizar su contenido desde la perspectiva de la gobernanza del agua. El Decreto efectúa la institucionalización de la participación orgánica estructurada, que aporta calidad a los procesos de gobernanza si los órganos con representación social tienen capacidad para dar forma pública a las decisiones. En este sentido, el Decreto regula las funciones y composición de los distintos órganos colegidos, es decir, la participación activa de las partes interesadas y

de la sociedad en general. Lo hace a través de organizaciones y asociaciones de distinto tipo (representantes de los usos del agua, sindicatos, empresarios, consumidores, usuarios, ecologistas y universidades), que tienen cabida en los diferentes órganos regulados pero, según consta en el nuevo Decreto, carecen de capacidad para adoptar decisiones. En suma, el Decreto, como ocurriese con la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, no potencia suficientemente la participación activa y social en la toma de decisiones, y por tanto no estructura la política andaluza del agua en términos de gobernanza.

Efectivamente, las funciones de los órganos colegiados que regula el Decreto son las siguientes: actuar como órganos de información, consulta y asesoramiento; proponer, analizar, aplicar, deliberar, conocer y ser el cauce de participación. Solamente en el artículo 10 se reconoce la función de adoptar decisiones a la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete, que es una Comisión creada por la Administración estatal (Real Decreto 1599/1999, de 15 de octubre) con el objeto de llevar a cabo la transferencia de volúmenes de agua autorizados por la ley. En este caso, el Decreto 477/2015 se limita a adaptar la composición de la Comisión de Explotación del trasvase a la estructura institucional andaluza vigente. Por lo tanto, la participación orgánica y social que contempla el nuevo decreto no aporta nada adicional respecto a la etapa de la AAA. Ahora bien, habrá que esperar a la actualización y puesta en marcha de los órganos en esta nueva etapa para conocer hasta qué punto los órganos readaptados tendrán capacidad de influir en la toma de decisiones, como exige la práctica de la buena gobernanza.

El nuevo decreto recopila de forma aglutinadora órganos de diferente naturaleza, composición y origen. Así, el artículo 8 establece que:

La Administración Andaluza del Agua consta de los siguientes órganos colegiados, todos ellos adscritos a la Consejería competente en materia de agua: a) El Consejo Andaluz del Agua b) El Observatorio del Agua. c) La Comisión de Autoridades Competentes. d) La Comisión de Seguimiento para la Prevención de Inundaciones Urbanas. e) Los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas. f) las Comisiones para la Gestión de la Sequía. g) Los Comités de Gestión. h) El Gabinete permanente. i) La Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete.

El Decreto efectúa una refundición en una norma de los diferentes órganos, puesto que se refiere de forma indiferenciada a órganos colegiados ya creados, pendientes de crear (por ejemplo, las Comisiones para la Gestión de la Sequía) y órganos nuevos no regulados anteriormente (como el Gabinete permanente en casos de avenidas y circunstancias excepcionales). De esta forma, el Decreto actualiza órganos creados por la Administración del Estado (por ejemplo, la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete), y actualiza órganos creados en distintas etapas de la política andaluza del agua.

De la etapa anterior a las transferencias de las cuencas intracomunitarias, el Decreto renueva la composición del Consejo Andaluz del Agua creado y adscrito a la Consejería de Obras Públicas y Transportes en 1995. El Decreto se limita a actualizar su composición para ajustarla a una representación acorde a la política de aguas gestionada desde la Consejería con competencias en materia de medio ambiente. En consecuencia, llama la atención que elevado el número de miembros del Consejo de forma considerable (de 40 hasta 68) se mantenga el mismo número de representantes de las asociaciones ecologistas.

También de la etapa anterior a las transferencias de las cuencas intracomunitarias, el artículo 16 del nuevo Decreto se limita a mencionar a la Comisión de Seguimiento para la Prevención de Inundaciones Urbanas creada mediante Decreto 198/2002, de 2 de julio, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. No obstante, en esta ocasión no actualiza la composición de la misma, por lo que no se entiende muy bien la finalidad del artículo, a no ser que se trate de aportar seguridad jurídica respecto a la vigencia del órgano en la complicada estructura institucional una vez extinguida la AAA.

Con relación a los órganos creados con posterioridad a las transferencias de las cuencas mediterráneas, el Decreto se limita a reconocer la existencia del Observatorio del Agua en el artículo 14, que a su vez remite al Decreto 52/2012. Solamente en el caso de las Comisiones del Agua, que pasan a denominarse Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas, y en los Comités de Gestión se producen modificaciones sustanciales respecto a la normativa en vigor en la etapa de la AAA.

En el análisis de estas modificaciones se sigue el mismo esquema utilizado en el estudio de la provincialización de la AAA (véase el epígrafe 3.4.3.3 en la página 187), lo que hace necesario tener presente el principio de unidad de gestión de los sistemas de explotación recogido en el artículo 5.4 de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía así como en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Por su parte, el artículo 7 del Decreto 477/2015 reconoce que las demarcaciones hidrográficas se dividen a efectos de gestión en sistemas de explotación, que a su vez se estructuran en subsistemas de explotación adscritos a las Delegaciones Territoriales de la Consejería.

Como se hizo en los años 2005 y 2006, ahora nuevamente se adscriben los sistemas de explotación y subsistemas a las diferentes provincias, con objeto de constituir los nuevos Comités de Gestión para la explotación y gestión de los recursos de aguas superficiales y subterráneas. En el cuadro número 3.24 en la página siguiente, se reproduce el Anexo I. Sistemas y Subsistemas del Decreto 477/2015; y en el cuadro número 3.25 en la página siguiente, el Anexo III. Comités de Gestión del Decreto 477/2015.

Procede analizar las modificaciones efectuadas respecto a los Comités de Gestión constituidos en la AAA. Lo primero que hay que resaltar es el hecho de que los 10 Comités de Gestión se han reducido ahora a 7. Sin embargo, como ocurriera anteriormente, los sistemas de Explotación no se corresponden con los Comités de Gestión, y tampoco se reagrupan los subsistemas para su gestión por los Comités respetando los sistemas de explotación. Esto significa que un mismo sistema de explotación va a ser gestionado por Comités distintos (por ejemplo, según las modificaciones efectuadas, el Sistema Sierra Nevada se gestiona por los Comités de Gestión de Granada y de Almería y el Sistema Serranía de Ronda lo hace por los Comités de Gestión de Campo de Gibraltar y de Málaga).

En el epígrafe 3.4.3.3 en la página 187 quedó explicado que esta asimetría desde el punto de vista de la gobernanza no presenta problemas. En el caso de las cuencas mediterráneas, el problema venía dado por la representación de usuarios en el esquema elegido, dado que al no coincidir el ámbito del órgano de gestión (los Comités de Gestión) con el ámbito de la unidad de trabajo en la demarcación (los sistemas de explotación y subsistemas), era posible



Cuadro 3.24: Sistemas y Subsistemas de Explotación (Decreto 477/2015, de 17 de noviembre).

ANEXO I. SISTEMAS Y SUBSISTEMAS

SISTEMA	SUBSISTEMA	DELEGACIÓN TERRITORIAL A LA QUE ESTÁ ADSCRITO
I. Serranía de Ronda	I.1. Cuencas de los ríos Guadarranque y Palmones	Cádiz
	I.2. Cuenca del río Guadiaro	Málaga
	I.3. Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadiaro y Guadalhorce	Málaga
	I.4. Cuencas de los ríos Guadalhorce y Guadalmedina	Málaga
	I.5. Cuenca endorreica de Fuente de Piedra	Málaga
II. Sierra Tejeda-Almijara	II.1. Cuenca del río Vélez	Málaga
	II.2. Polje de Zafarraya	Málaga
	II.3. Cuencas vertientes al mar entre la desembocadura del río Vélez y el río de la Miel, incluido este último	Málaga
III. Sierra Nevada	III.1. Cuencas vertientes al mar entre el río de la Miel y el río Guadalfeo	Granada
	III.2. Cuenca del río Guadalfeo	Granada
	III.3. Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadalfeo y Adra	Granada
	III.4. Cuenca del río Adra y acuífero del Campo de Dalías	Almería
IV. Sierra de Gádor-Filabres	IV.1. Cuenca del río Andarax	Almería
	IV. 2. Comarca natural del Campo de Nijar	Almería
V. Sierra de Filabres-Estancias	V.1. Cuenca de los ríos Carboneras y Aguas	Almería
	V.2. Cuenca del río Almanzora	Almería
Guadalete	Guadalete	Cádiz
Barbate	Barbate	Cádiz
Huelva	Huelva	Huelva

Fuente: Decreto 477/2015 de 17 de noviembre (BOJA número 54 de 14 de diciembre).

Cuadro 3.25: Comités de Gestión (Decreto 477/2015, de 17 de noviembre)

ANEXO III. COMITÉS DE GESTIÓN

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	COMITÉ DE GESTIÓN	SUBSISTEMA
Cuencas Mediterráneas Andaluzas	Málaga	I.2, I.3, I.4, I.5
		II.1, II.2, II.3
	Campo de Gibraltar	I.1
	Granada	III.1, III.2, III.3
		III.4
		IV.1 y IV.2
		V.1 y V.2
Guadalete y Barbate	Guadalete	Guadalete
	Barbate	Barbate
Tinto, Odiel y Piedras	Huelva	Huelva

Fuente: Decreto 477/2015 de 17 de noviembre (BOJA número 54 de 14 de diciembre)



que los representantes de los usos a nivel de Comités no coincidieran con los usuarios a nivel de sistema de explotación. Esta circunstancia tenía implicaciones en las Comisiones del Agua de las demarcaciones, puesto que los representantes de los usos en las Comisiones del Agua eran escogidos por la totalidad de representantes elegidos para cada tipo de uso en los respectivos Comités de Gestión, en proporción a los derechos de uso del agua de cada sistema de explotación. Esto implica que los usuarios que dependen de la gestión de los sistemas no son los representados en los Comités de Gestión.

En el Decreto 477/2015 se elimina el problema planteado, puesto que la representación de los usos en los Consejos del Agua no se referencia a la proporcionalidad de los derechos en cada sistema de explotación. Efectivamente, en la composición del Consejo del Agua de la demarcación, el artículo 19.4.b) establece que los representantes serán elegidos para cada tipo de usos por los usuarios de la cuenca, mediante una votación entre los representantes de dichos usos en los correspondientes Comités de Gestión adscritos a la demarcación. Por su parte, en la composición de los Comités de Gestión, el art 27.4.c) establece que los representantes serán elegidos por los usuarios, por el procedimiento que se establezca en una norma de desarrollo. A esto, añade que:

1º Los representantes de los usos agrarios serán elegidos entre ellos. 2º Los representantes de los usos industriales será elegidos entre ellos proporcionalmente a los intereses que representan. 3º Los representantes de los usos urbanos serán elegidos entre ellos proporcionalmente a los intereses que representan.

En realidad, la elección de la representación de los usuarios en los Comité de Gestión y en el Consejo del Agua de la respectiva demarcación queda inexplicablemente indefinida en el nuevo Decreto. Por un lado, el artículo 3 del Decreto 477/2015 establece la representación proporcional de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Los usos agrarios quedarán representados en función de la superficie regable, entendida como la superficie que cuenta con concesión de riego. b) Los usos urbanos quedarán representados en función de la población abastecida. c) Los usos industriales y los restantes usos asociados a actividades económicas quedarán representados en función de volumen de agua consumida.

Por otro lado, en el caso de las vocalías de los usuarios en los Comité de Gestión (cuestión regulada en el artículo 27.4.c del Decreto 477/2015), el procedimiento queda por establecer. Es más, con respecto a los representantes de los usos agrarios, se establece que “serán elegidos entre ellos”. Ahora bien, no se especifica en ningún momento el criterio que se va a seguir a tal fin. ¿Se trata de la superficie regable, como establece el artículo 3 del Decreto? En caso de que así fuera, ¿estaría referenciada al ámbito del Comité de Gestión, del sistema de explotación o de la demarcación? ¿La elección se haría por consenso entre los representantes de los usos agrarios sin estar condicionado a criterio? Si, como ya se ha explicado, el Decreto 477/2015 desarrolla la Ley de Aguas de Andalucía, ¿por qué hay que esperar a la aprobación de una nueva norma de desarrollo para establecer el procedimiento de elección de los vocales de usuarios en

los Comités de Gestión? En este sentido, hay que tener presente que la Disposición Transitoria única del Decreto establece un plazo de tres meses para adecuar los órganos colegiados.

La interpretación que corresponde realizar es la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto. De esta forma, por ejemplo, los representantes de los usos agrarios debieran designarse en función de la superficie regable referenciada al ámbito del Comité de Gestión. Ello implica que las vocalías de los usos agrarios en el Consejo del Agua no se elegirían en proporción a los derechos de uso del agua en cada sistema de explotación, como ocurría anteriormente. Esto no es problemático, porque el nuevo Decreto ha eliminado esa referencia en el texto de la norma y, como ya se ha explicado, los procesos de gobernanza no identifican la unidad orgánica con una determinada unidad de gestión de trabajo. En esta interpretación, no es necesaria una norma posterior de desarrollo pero debe haber una extrema coordinación entre los Comités de Gestión encargados de la gestión de un mismo sistema de explotación para respetar el principio de unidad de gestión de los sistemas de explotación.

Si los representantes de los usos agrarios se designasen en función de la superficie regable referenciada al ámbito del sistema de Explotación, como ocurría en la anterior Orden de 31 de mayo de 2007, se llegaría a la conclusión de que los usuarios que dependen de la gestión de los sistemas no son los representados en los Comités, conclusión inadmisibles en un órgano de representación (ver epígrafe 3.4.3.3 en la página 187 de este capítulo tercero). Tampoco es posible aplicar lo dispuesto en el artículo 3, referenciando la superficie regable a la demarcación, porque se llegaría a la misma conclusión de falta de representación.

Por lo tanto, el Decreto 477/2015, tan necesario para la reactivación de la participación en los órganos colegiados como medios para estructurar la gobernanza, no resuelve el reto de la sociedad andaluza de constituirse en sujeto sustantivo de gobierno del agua. El Decreto no contribuye al empoderamiento en la capacidad de decisión de los órganos colegidos y participados, ni tampoco consigue solventar los problemas de representación de los Comités de Gestión en relación con los sistemas de explotación. En todo caso, habrá que esperar a la nueva norma de desarrollo y a la puesta en marcha de los readaptados órganos participados para comprobar hasta qué punto pueden hacer valer sus decisiones en la política andaluza del agua.

## Capítulo 4

# CONCLUSIONES

Un sistema de gestión del agua equilibrado tiene que permitir la coexistencia de intereses contrarios, lo que implica que es necesario ofrecer mecanismos para evitar la confrontación en la resolución de los conflictos. Los conflictos hídricos tienen relación con la idiosincrasia de los territorios, con la escasez del agua y con los entornos naturales; esto es, con el agua como medio productivo, sostén de un modo de vida y recurso natural. Esta complejidad invita a interpretar la crisis del agua como un problema de gobernanza (Unesco 2006). A su vez, la gobernanza del agua representa la nueva forma de comunicación entre los actores implicados; se trata de un proceso de construcción social que acaece en unas circunstancias espaciales y temporales concretas. Estos parámetros crean la dimensión cultural al agua sobre la que asentar el desarrollo hídrico como resultado de una agenda política.

En estas páginas, he defendido la tesis de que la histórica subordinación de la política de aguas (la elección de preferencias sobre el agua) a la política hidráulica (los objetivos de la obra hidráulica) no ha permitido a la política española de aguas evolucionar adecuadamente. La nueva organización del Estado en Organismos de cuenca después de la Constitución de 1978 no ha conseguido sintonizar con la política europea y la experiencia internacional reconocidas como prácticas de gobernanza. En este contexto, el sistema andaluz de gestión del agua ha intentado institucionalizarse en una Administración hidráulica sometida a intensos cambios en la primera década de su existencia.

Tras estas palabras, procede exponer las conclusiones más relevantes que aporta el presente trabajo:

***Primera conclusión:*** *la gobernanza del agua es un concepto que engloba nuevos modos y estilos de hacer en política hídrica.*

No existe una única fórmula de gobernanza, ya que ésta siempre se adapta a las características específicas de cada escenario en el que se manifiesta. La fórmula concreta a adoptar depende de una serie de factores, como el diseño y la ejecución de la política hídrica; la legislación vigente en un territorio determinado así como las instituciones presentes en él; o las demandas y necesidades de la sociedad civil y el sector privado. De la interacción de todos

estos elementos surgen las redes de gestión encargadas de la implementación de la política más adecuada para un escenario concreto.

La gobernanza del agua tiene que ver más con las preferencias de las personas y sus intereses vitales que con la gestión de embalses y desaladoras. Por ello, la participación en los procesos de gobernanza consiste en un proceso dinámico de aprendizaje social (social learning). Dicho aprendizaje se basa tanto en la experiencia propia como en la ajena. En este último caso, no se trata de imitar todas las prácticas foráneas sino de identificar cuáles de ellas pueden ser aplicadas con éxito en el propio escenario.

El carácter global de los problemas del agua, así como la oportunidad de resolver problemas propios mediante las enseñanzas proporcionadas por las prácticas ajenas hacen que sea indispensable prestar atención a las prácticas de buena gobernanza reconocidas a nivel internacional. De dichas prácticas podemos inferir tres principios básicos:

En primer lugar, es necesario establecer la relación apropiada entre el recurso hídrico y el territorio por el que transcurre. Las prácticas internacionales reconocen la gestión por cuenca, ecosistema, hábitat o demarcación hidrográfica como método idóneo para integrar las fronteras políticas y administrativas. Una vez elegido el modo de gestión pertinente, se pone en práctica el paradigma de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH), que busca la eficacia y sostenibilidad en la explotación del recurso. Esto conlleva la planificación ordenada de los usos y aprovechamientos del agua en relación con su oferta, teniendo presentes las demandas de los distintos sectores (agrícola, industrial, energético, territorial, turístico y de transportes) y la protección de los ecosistemas.

La gobernanza y la GIRH son dos conceptos relacionados, aunque presentan diferentes matices. La GIRH está relacionada con la gestión y, por ello, se fundamenta en la eficacia y la sostenibilidad (Lautze *et al.* 2011). La gobernanza del agua, por su parte, tiene que ver con los procesos e instituciones que afectan a las decisiones del agua; se basa en la transparencia, la participación, la legalidad y la ética.

Contrariamente a lo reconocido por Rogers y Hall (2003), no pienso que deba considerarse la gobernanza como un instrumento de los objetivos preestablecidos por la GIRH. En esa situación se anularía la preferencia social y las instituciones se regirían automáticamente por criterios técnicos-burocráticos con clara orientación finalista. Al contrario, la gobernanza del agua debe entenderse como los procesos de toma de decisiones en el agua, que no incluyen la rutina práctica y técnica de las funciones de gestión ni tampoco la construcción o mantenimiento de infraestructura. La pregunta en materia de gobernanza no sería dónde construir un embalse, sino cuál es el procedimiento de consulta para decidir construir un embalse.

En segundo lugar, las relaciones de cooperación son las que conforman las redes de actores en los procesos de gobernanza. La descentralización que caracteriza la actual estructura de la sociedad conlleva la interdependencia e interacción de diferentes agentes. Entre los componentes que estructuran y condicionan la gobernanza del agua encontramos las instituciones de los poderes públicos, el conjunto de normas que regulan las relaciones intergubernamentales, el sistema de reparto de competencias, la tradición y la sociedad.

En tercer lugar, la gobernanza del agua implica que el proceso de gobierno debe

ser llevado a cabo por la sociedad. Las instituciones públicas tienen que garantizar espacios a la sociedad civil donde adquiera protagonismo y voz para definir sus metas, el desarrollo hídrico que desea alcanzar y el precio que está dispuesta a pagar por ello. Se trata de poner en valor el capital social en redes densas y activas para resolver los problemas comunes. De esta forma, los órganos participados en la estructura de las instituciones son el mejor baluarte con el que pueden contar los gobiernos para evitar la estandarización que imponen mercados y políticas sujetas a presiones globales.

***Segunda conclusión:*** *la política del agua española no integra suficientemente las pautas internacionales de buen gobierno hídrico.*

El sistema español no ha interiorizado los principios conformadores de la gobernanza: los ha reinterpretado. Así, ha institucionalizado el principio de unidad de cuenca de forma excluyente. Ha dividido las cuencas en intercomunitarias (aguas que discurren por más de una C. A., lo que las hace competencia del Estado) e intracomunitarias (aguas cuyo curso se limita a una sola C. A., lo que las convierte en competencia del correspondiente ente autonómico). Debido a esto, el sistema español de gestión del agua no ha superado la división de las fronteras político-administrativas, sino que, en cambio, ha dotado a las cuencas de una dimensión política. Este diseño impide la interacción de la realidad física y política que estructura el ámbito escogido para la gestión. En dicho contexto, se hace inviable la aplicación de la GIRH, ya que no se reconoce la interdependencia multinivel y, por tanto, el esquema de trabajo no promueve el enfoque coordinado de todos los sectores implicados en el uso del recurso y la sostenibilidad del ecosistema. En el caso español, la identificación de los límites de la cuenca sirve para determinar la Administración a la que se va a dotar de competencias, lo que acarrea la exclusión de los intereses implicados dentro del sistema político de cuenca.

Inversamente a lo que establecen la política europea y las prácticas de gobernanza internacionales, en el sistema español los escenarios de trabajo se acoplan al sistema, en lugar de ser el sistema el que se adapta al escenario escogido. Por ello, la incorporación al derecho español de la demarcación hidrográfica como nuevo escenario de trabajo, una vez aprobada la Directiva Marco del Agua, implicó ajustar los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca (Confederaciones) y de los planes hidrológicos. Se hizo necesario, pues, acoplar las cuencas políticas y la delimitación de competencias que traen consigo a las nuevas demarcaciones hidrográficas.

Estos acoples forzados distorsionan el sistema, pues no logran conjugar dos elementos fundamentales: por un lado, las Confederaciones como institución y su ámbito territorial o jurisdicción; y, por otro, el ámbito de las demarcaciones hidrográficas como bases territoriales de los planes hidráulicos.

En la nueva situación generada, la dispersión y la disgregación de competencias requieren esfuerzos de cooperación, lo cual debería conllevar un sistema de gobierno en red no lineal, con una dirección descentralizada acorde con la nueva organización territorial del Estado, en la que se llevaran a cabo prácticas de intercambio, coordinación y control. Por el contrario, el sistema español ejerce las facultades de gobierno en materia de agua de forma excluyente, dado

que está instituido en Confederaciones incapaces de adquirir un papel integrador.

Respecto a la participación, el sistema español hace valer las Comunidades de Usuarios (principalmente regantes de una misma toma o concesión) como forma de gestión compartida entre usuarios y Administraciones (Magrama, 2014: 7). Sin embargo, su papel tradicional se ha desdibujado en el sistema vigente a medida que la Administración asumía funciones y servicios. En la actualidad, sus atribuciones se reconocen en el título de la Ley dedicado a la utilización de recurso, no en el dedicado a la Administración Pública del Agua. Las Comunidades de Usuarios se han acomodado al sistema confederal y apuestan por la supervivencia del mismo, puesto que controlan los mecanismos informales para llegar a los órganos de decisión. Su principal hándicap es no haber evolucionado para converger con otros usos (como el turístico, el industrial o el de abastecimientos) y su falta de compromiso con las reivindicaciones sociales. Por último, el sistema español nunca ha institucionalizado una participación ciudadana entendida de forma amplia y abierta. Lo que ha hecho es instaurar un sistema cerrado, dividido en cuencas políticas, donde la participación ciudadana pierde protagonismo. En otras palabras, sólo ha incorporado dicha participación con el objetivo manifiesto de cumplir compromisos europeos, pero no porque se pongan en marcha procesos de gobernanza. En la práctica, esto se traduce en que los órganos participados se dedican a tareas consultivas.

***Tercera conclusión:*** *La política de aguas española no sintoniza con la política europea regulada en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE.*

La falta de sintonía entre los sistemas europeo y español es consecuencia de los déficits de gobernanza presentes en nuestro país.

El sistema español pivota sobre la demanialización del agua y, en cambio, la DMA no se plantea su titularidad, porque entiende que la problemática de la propiedad del agua es una cuestión que corresponde resolver a cada Estado miembro. En España, la consideración del recurso hidráulico como patrimonio del Estado ha generado la distribución de competencias por cuencas.

Por su parte, mientras que la Directiva tiene un enfoque medioambiental, el sistema español presenta serias dificultades para encajar dichas cuestiones en unas instituciones históricamente centradas en la obra hidráulica. Esto ha reforzado el sesgo eminentemente técnico-burocrático de las decisiones en materia de agua, dejando poco espacio a la política.

La masa de agua es un elemento esencial en la política europea, que adopta el paradigma de la GIRH y escoge la demarcación hidrográfica (la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas) como escenario de trabajo. El concepto de demarcación se diferencia de la noción de cuenca de dos formas: geográficamente, incluye las aguas costeras y de transición, además de la cuenca; desde el punto de vista administrativo, integra los distintos niveles de gobierno a los que se extiende la demarcación, frente al carácter excluyente de la cuenca española. Asimismo, el enfoque sobre la planificación hidrológica en la demarcación es distinto. En la Directiva, la planificación ordena las masas de agua para el bien de los ecosistemas y en provecho del desarrollo sostenible.

Por el contrario, en el sistema español, el reparto del agua entre territorios da lugar a luchas por el control del agua.

El diseño del sistema español está pensando más en términos de oferta y demanda que en términos de calidad de agua y, por ello, la obra hidráulica forma una parte sustancial de él. Aunque este sistema ofrece servicios con un “alto nivel tecnológico y de innovación” (Magrama, 2014: 9), no potencia (como hace la Directiva) los principios de participación y transparencia, básicos para el ejercicio de la gobernanza. De esta forma, el sistema hídrico español no se enfoca a la construcción de consensos ni la resolución de conflictos.

***Cuarta conclusión:*** *El hecho de que el sistema español de gestión del agua haya presentado históricamente una dualidad entre las funciones soberanas en materia de agua y las facultades relativas a la obra hidráulica ha condicionado la estructura de los órganos institucionales.*

El sistema español reconoce las demarcaciones hidrográficas (ámbitos naturales de cuencas y aguas subterráneas, costeras y de transición) conforme dispone la Directiva europea sobre una estructura de cuencas históricamente consolidada. Sin embargo, esto no significa, como mantienen Sánchez Martínez *et al.* (2011) y Pérez Marín *et al.* (2011), que el sistema español de cuencas haya sido consolidado, reafirmado o imitado por Europa. Si bien es cierto que España adoptó pronto el ámbito natural de cuenca como escenario de trabajo más apropiado, lo hizo siempre subordinándola a la obra hidráulica. Por todo ello, la cuenca en España debe renovarse y someterse a la nueva concepción del agua como recurso natural.

La Directiva adoptó el paradigma de la GIRH en el año 2000, siguiendo las pautas internacionales que promueven el desarrollo coordinado del agua, los territorios y los recursos relacionales. Sin embargo, como ya se ha dicho, los ámbitos territoriales de la administración del agua estuvieron vinculados desde su origen a la planificación de la obra hidráulica. La política hidráulica en España se centró en la transformación del espacio físico, para poder responder mejor a una serie de intereses agrícolas e hidroeléctricos.

La política hidráulica española se institucionalizó con la creación de las Confederaciones en 1926. A la etapa dorada de 1926-1929, caracterizada por la presencia de los usuarios en la institución con capacidad de decisión sobre la obra, le siguieron sucesivas transformaciones, que subordinaban la política de aguas a la política hidráulica. En este sentido, las decisiones en materia de agua siempre se han mantenido alejadas de los órganos con representación de usuarios. El recorrido histórico de los organismos que han gestionado las cuencas mediterráneas andaluzas desde 1865 sigue esta misma pauta. Si bien en ciertos casos, y solamente en materia de obra hidráulica, los usuarios han accedido a formar parte de los órganos de las Confederaciones, su poder de participación ha sido siempre muy limitado. Tal es el caso de la Confederación Hidrográfica del Sur, constituida en 1960 sobre la base de la Confederación Hidrográfica del río Guadalhorce y sus afluentes, creada en el año 1948. El sistema cambia en el año 1985, cuando las Comisaría de Aguas (que ejercen las potestades soberanas en materia de agua) se integran en los nuevos Organismos de cuenca (también denominados Confederaciones). Ello implica que



la política de aguas se sigue supeditando a la gestión de obras hidráulicas y que los usuarios continuaron sin participar en las decisiones en materia de agua. Además, las cuencas mediterráneas fueron desplazadas del nuevo sistema, al amparo de la Disposición Transitoria novena de la Ley de Aguas de 1985, lo que condujo a ciertos desfases en la representación orgánica de los intereses territoriales en la Confederación Hidrográfica del Sur.

***Quinta conclusión:*** *el TC ha sido uno de los principales constructores del sistema hídrico español.*

La aportación del TC a la política de aguas ha sido decisiva para la construcción del sistema hídrico español. Su interpretación del régimen de competencias ha provocado que el sistema se organice conforme a la STC 227/1988, institucionalizando así su visión subjetiva de la realidad hídrica española en un determinado momento. Así, el criterio de gestión por cuencas de la Ley de Aguas de 1985 (actualmente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas) pasó el examen del Tribunal Constitucional, que interpreta la expresión “aguas (que) discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma” del artículo 149.1.22 de la Constitución atendiendo a criterios lógicos, técnicos y a la experiencia cuando todavía no se habían formulados conceptos como la GIRH o la gobernanza multinivel y participativa. Otro ejemplo sería la STC 30/2011, cuyo fallo declara inconstitucional el artículo 51 del Estatuto de Andalucía, fundamento jurídico de la transferencia de la gestión de la cuenca del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. En dicha sentencia, apela a la gestión homogénea y equilibrada de los intereses supracomunitarios afectados en la gestión de agua para una utilización racional de los recursos naturales, y por ello avala el criterio de gestión por cuencas utilizado en la Ley de Aguas. El razonamiento planteado por el TC obedece a un análisis técnico-jurídico que no se ajusta a la realidad que trata de ordenar o pacificar.

El TC considera que la homogeneidad en la gestión se garantiza con una Administración unitaria concretada por el Estado en la que se tengan presentes los intereses de otras Administraciones. Este planteamiento no es coherente con el concepto de gobernanza entendido como pluricentrismo directivo o dirección descentralizada. El proyecto de una Administración unitaria del agua, institucionalizada en las Confederaciones desde el Estado, ha fracasado porque la tensión entre las Comunidades Autónomas y el Estado se deja sentir en conflictos y en la indefinición de un Plan Hidrológico Nacional. Se hace necesario, pues, un cambio drástico en el sistema hídrico español.

***Sexta conclusión:*** *el sistema hídrico español presenta problemas de desequilibrio, homogeneización y exclusión en la toma de decisión de la pluralidad de agentes sociales vinculados al uso del agua.*

El sistema español evidencia claros síntomas de desequilibrio en el reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA., lo que se traduce en conflictos de patrimonialización del agua reflejados en la reforma de los estatutos de autonomías. La airada crítica desde distintos

sectores al Plan Hidrológico Nacional del año 2001, sustancialmente modificado en el año 2005, demuestra que no hay una política de aguas definida que responda a las demandas sociales. A su vez, la reordenación de cuencas y subcuencas con objeto de cumplir los compromisos de la Directiva Marco es una expresión del agotamiento del sistema. En España no se ha implantado una verdadera gobernanza del agua que tenga en cuenta las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como las continuas transformaciones que se llevan a cabo en la sociedad. Mientras que la gobernanza requiere una acción de gobierno no lineal y jerárquica, basada en la cooperación y el consenso de los actores implicados, el sistema español se organiza en términos de exclusividad y homogeneidad. Se basa en la unidad de gestión a cargo de una Administración unitaria, lo que no permite el fraccionamiento de las cuencas para ceder una parte de ellas a una C. A. (Fanlo Loras, 2007). De este modo, el sistema ha llegado a un punto de inflexión aún no resuelto, puesto que los mecanismos de participación de las CC. AA. en la gestión del agua a través de representantes en los órganos de gobierno y de planificación de las Confederaciones no contribuyen al equilibrio del sistema. La estructura unidireccional de las Confederaciones centradas en la política hidráulica no es lo suficientemente transparente y eficaz para institucionalizar la política de aguas.

Los Organismos de cuenca constituidos a partir de 1985 no han sabido liderar el cambio de una política hidráulica entendida de forma monolítica y homogénea a una política de aguas integradora de los distintos niveles de gobierno. La cuenca política sigue siendo la base de la Administración hidráulica, a pesar de no superar la comparativa con el concepto de demarcación hidrográfica europea.

El sistema confederal defendido como principio de autoridad única es parte del problema, y no la solución, como afirman Pérez Marín *et al.* (2011). Lo deseable sería instaurar una gobernanza multinivel, ejercida por una red de órganos horizontales que se basaran en la cooperación y la negociación.

***Séptima conclusión:*** *el sistema español y el andaluz resuelven de forma distinta las tensiones entre las cuencas y las provincias, y entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras relativas al gobierno del agua.*

Una década antes de las transferencias de las cuencas internas, concretamente en el Decreto de 1995 por el que se crea el Consejo Andaluz del Agua, se pone de manifiesto el diseño de la futura política de aguas andaluza, cuando se reconoce que la división en diferentes ámbitos de cuencas con órganos de gobierno diferenciados (las Confederaciones) impide la adopción de una política global de equilibrio en Andalucía.

En esa etapa temprana, la incipiente estructura institucional se centra en la política hidráulica, al igual que en el Estado, puesto que el Consejo se adscribe al ámbito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y no en el de la Consejería de Medio Ambiente (creada en 1994). Una vez incorporada la Directiva Marco al derecho español, tanto la política andaluza como la estatal comparten el obligado cambio de adscripción de las instituciones del agua al ámbito medioambiental.

Asimismo, también comparten la participación minoritaria de representación social en órganos de gobierno, de modo que la toma de decisiones se burocratiza.

A pesar de estas similitudes, el Estado y la Junta de Andalucía difieren en los criterios para compartimentar la gestión del agua: el primero utiliza cuencas políticas y la segunda, las provincias. De esta forma, la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía crea los Comités de Gestión ajustados a los límites provinciales, con el objeto de gestionar los sistemas de explotación de ámbito extraprovincial. La asimetría entre el ámbito del órgano de gestión (los Comités) y el ámbito de la unidad de trabajo en la demarcación (los sistemas de explotación y subsistemas) tiene repercusión en la representación proporcional de los usuarios en los diferentes órganos participados, especialmente la Comisión del Agua (denominado Consejo del Agua en el nuevo Decreto 477/2015), órgano que asume las funciones de Junta de Gobierno del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Ambas Administraciones también difieren en la forma de resolver la tensión entre las tendencias centralizadoras y las descentralizadoras. Así, en la Administración andaluza se produce la centralización de las funciones de los Organismos de cuenca. En una primera etapa será la Agencia Andaluza del Agua, presidida por el consejero/a de la Consejería competente en materia de agua, y el Director Gerente quienes ejerzan las funciones de gobierno atribuidas a los Organismos de cuenca en el Estado. Una vez desaparecida la Agencia, las funciones quedan centralizadas en los órganos de dirección de la Consejería correspondiente. Esta estructura es coherente con lo expresado inicialmente en el Decreto de 1995, pero tiene implicaciones en las Comisiones del Agua de las cuencas mediterráneas y atlánticas, que se quedan sin protagonismo en la dirección de la demarcación.

Por último, la tensión entre los partidarios de una Administración especializada y una Administración general también se gestiona de forma distinta. La Comunidad Autónoma andaluza opta en el año 2011, fecha de la STC 30/2011 relativa al Guadalquivir, por dismantelar la estructura orgánica de la Agencia Andaluza del Agua, lo que supone una ruptura con la histórica especialización institucional en materia de agua en España desde 1932. En este proceso de integración de las funciones de la Agencia en la Consejería, sin estructura administrativa especializada, la gestión del agua sufre modificaciones en la escala orgánica institucional. Así, en el año 2011 depende de la Secretaría General de Agua; y en la actualidad, de la Dirección General.

En cualquier caso habrá que esperar a la adecuación de los órganos colegiados y su puesta en funcionamiento conforme a lo dispuesto en el reciente Decreto 477/2015, de 17 de noviembre (BOJA número 240, de 14 de diciembre) por el que se regulan los órganos colegiados de Participación Administrativo y Social de la Administración Andaluza del Agua, para realizar un nuevo análisis de las tensiones y tendencias que se han expresado.

***Octava conclusión:*** tanto la sociedad española como la andaluza necesitan constituirse en un agente activo del gobierno de los recursos hídricos.

Actualmente se cumplen las condiciones necesarias para instaurar una gobernanza

participativa en España. La sociedad está suficientemente capacitada y organizada para tomar parte en la gestión del agua y ofrecer soluciones a los problemas que la acucian. Además, los órganos participados son el mejor instrumento con el que pueden contar los gobiernos para evitar las consecuencias negativas de la globalización; a saber: la imposición de condiciones de mercado, la construcción de inercias perniciosas que predeterminan los sistemas de gestión del agua y la estandarización que anula las idiosincrasias locales.

Puesto que los asuntos hídricos conciernen a la sociedad en su totalidad debería implementarse un sistema de amplia participación ciudadana, basado en la cooperación y en la búsqueda del beneficio común. Ello supondría restablecer la dinámica de participación con la que alguna vez contaron las actuaciones en materia de obra hidráulica y trasladarla a la política de aguas. En España existen ya órganos estructurados y normas que regulan el acceso a la actividad de participación, por lo que la adopción de una gobernanza participativa sería perfectamente factible.

***Novena conclusión:*** *la instauración en España de procesos de gobernanza del agua es un reto ineludible que requiere un cambio de paradigma en el sistema hídrico.*

La instauración de un sistema gobernanza en España nos obligaría a replantearnos ciertas cuestiones. En primer lugar, deberíamos dejar de identificar, como erróneamente hacen Sánchez Martínez *et al.* (2011) (Magrama, 2014) la gobernanza con la cooperación entre los usuarios y el Estado para la promoción y explotación de la obra hidráulica a nivel de cuenca. La propuesta de tal cooperación y el ámbito definido fueron ideas revolucionarias e innovadoras en su momento, pero supuso la subordinación de la política de aguas a la política hidráulica y la instrumentalización del recurso concebido como un elemento puesto al servicio de determinados intereses. Frente a ello, lo que habrá que hacer es dar prioridad a la política de aguas sobre los aspectos técnicos de la obra hidráulica.

En segundo lugar, la descentralización de la gestión del agua por cuencas naturales no puede suponer la añadidura de una nueva división administrativa entre cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, como ocurre en el sistema actual. El punto 12 de la Carta Europea del Agua de 1968, que establece que “el agua no tiene fronteras” y que ha inspirado la sentencia STC 227/1988, ha sido mal interpretado, puesto que la cuenca no es otra frontera ni una región autocontenida. Al contrario, desde mi punto de vista, la cuenca natural del agua tiene que formar parte de las soluciones políticas y administrativas que se adopten. En este sentido, empleando la teoría de conjuntos para expresar el problema del agua en España, como hace Vera Aparici (2009: 49) todo el territorio hidrográfico debiera situarse en la intersección: en lugar de configurarse como un conjunto vacío, como postula el citado autor.

En tercer lugar, la autoridad tiene que dar forma pública a la toma de decisiones de los órganos participados con el fin de dar mayor protagonismo a la sociedad organizada, en sintonía con lo que ocurre en foros internacionales. En este sentido, el reto es transformar los órganos participados en auténticos foros representativos de los intereses de los territorios, de los usuarios y de la sociedad civil en el ejercicio de la democracia. En mi opinión, ésta es la forma

de devolver el gobierno y la responsabilidad del agua a la sociedad que hace uso de ella.

En conclusión, la solución a los problemas del sistema hídrico español en general, y en concreto el andaluz, sería la sincronización con los nuevos enfoques que se proponen desde la política europea y desde los foros nacionales e internacionales en los que se analizan los resultados de las diferentes prácticas de gobernanza del agua. Es necesario ensayar nuevas formas de gobierno del agua que se alejen de las políticas de homogeneidad, exclusión y preeminencia de la técnica que han dominado tradicionalmente en nuestro país. La política de aguas debe prestar atención prioritaria a las relaciones sociales, la diversidad y la integración. Se trata, sin duda, de un reto ineludible que exige la instauración de un nuevo paradigma, que exigirá grandes esfuerzos por parte de las autoridades pertinentes y de la sociedad.

# Nomenclatura

AAA Agencia Andaluza del Agua.

AAG Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

AEVAL Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

ALIDES Alianza para el Desarrollo Sostenible.

AQUASTAT Global Information System on Water and Agricultura.

BOE Boletín Oficial del Estado.

BOJA Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

BOPA Boletín Oficial del Parlamento Andaluz.

C.A. Comunidad Autónoma.

CHS Confederación Hidrográfica del Sur.

CSIR Consejo para la Investigación Científica e Industrial.

DH Distrito Hidrográfico.

DHCM Demarcación Hidrográfica de la Cuenca Mediterránea.

DMA Directiva Marco del agua.

DOCE Diario Oficial de la Comunicad Europea.

ERHIN Evaluacion de los Recursos Hídricos procedente de la Innovación.

GIRH Gestión Integral de los Recursos Hídricos.

GLOWS Global Water for Sustainability.

GWP Asociación Mundial para el Agua.

IWRM Integrated Water Resources Management.

JA Junta de Andalucía.

Magrama Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MERCOSUR Mercado Común del Sur.

OASIS Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONU Organización de Naciones Unidas.

PACADIRH Plan de Acción para el Manejo Integrado de Agua en el Istmo Centroamericano.

PARALCEN Parlamento Centroamericano.

PHN Plan Hidrológico Nacional.

PIB Producto Interior Bruto.

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RD Real Decreto.

REDIAM Red de Información Ambiental de Andalucía.

RIOC Red Internacional de Organismos de Cuenca.

SAG Sistema Acuífero Guaraní.

SAICA Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas.

SIA Sistema Integrado de Información del Agua.

SIWI Instituto Internacional del Agua de Estocolmo.

SWD Staff Working document.

TC Tribunal Constitucional.

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TR Texto Refundido.

UE Unión Europea.

UNECE Comisión Económica de las Naciones Unidas.

UNEP Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente.

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

WISER Water Information System Europe.

WWF/Adena World Wildlife Fund for Nature.



# BIBLIOGRAFÍA

Aceros, J. C.; Tirado, F. y M. Domènech, (2011) “Percepciones de los ciudadanos catalanes acerca de la participación del público y los expertos en las controversias sobre el agua” en *Papers* [en línea]. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, vol. 96, núm. 1, pp. 227-244, disponible en:

[www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/229242/31095](http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/229242/31095) [visto el 28 de diciembre de 2015].

Adelantado, J. *et al.*, (1998) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Editorial Ariel.

AEVAL, (2010) *Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas*. Madrid, Ministerio de la Presidencia.

Aguilar, Luis F., (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilera Klink, F., (1999) “Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales” en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una Nueva Cultura del Agua*, Actas del I Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión del Aguas (1998). Zaragoza, Instituto Fernando El Católico, pp. 1-17.

Aguilera Portales, R. E. (2011a) “La ciudadanía ante la globalización: nuevos modelos de la ciudadanía postnacional y transcultural” en *Revista de Derecho UNED*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 8, pp. 13-48.

Aguilera Portales, R. E. (2011b) “Prácticas deliberativas, argumentación y pluralismo cívico en la Democracia republicana” en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* [en línea]. Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, núm. 23, pp. 1-16, disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD> [visto el 2 de enero de 2016].

Aja, E., (1992) “Configuración constitucional de la autonomía municipal” en *Informe sobre el gobierno local*. Madrid, MAP, pp. 41 y ss.

Aja, E., (1996) “Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico” en *Anuario Jurídico de la Rioja*. Universidad de La Rioja, núm. 2, pp. 121-144.

Alda Fernández, M. y J. A. Ramos Gallarín, (2004) “El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. Nº 28/29, septiembre 2003–abril 2014, pp. 87-104.

Alemán Bracho, C., (1995) “La política de asistencia social desde la transición democrática” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Nº 87, enero-marzo 1995.

Apesteguía, G. J., (2012) “El principio de la soberanía estatal en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Problemas jurídicos particulares de la Argentina” en *Boletín Geológico y Minero* [en línea]. Madrid, vol.123, núm. 3, julio–septiembre 2012, pp. 221-233, disponible en: [www.igme.es/Boletin/2012/123\\_3/6\\_ARTICULO%202.pdf](http://www.igme.es/Boletin/2012/123_3/6_ARTICULO%202.pdf) [visto el el 28 de diciembre de 2015].

Archibugi, D., (2005) “La democracia cosmopolítica” en *Revista italiana de Ciencia política*. Vol.35, núm. 2, pp. 275 y ss.

Arias Maldonado, M., (2008) *Sueño y mentira del ecologismo: naturaleza, sociedad democracia*. Madrid, Siglo XXI.

Arnalte, E y F. Ceña, (1993) “La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática” en *Agricultura y Sociedad*. Nº 68-69, julio diciembre 1993, pp. 289-312, disponible en [http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_ays%2068\\_11.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_ays%2068_11.pdf). [visto el 2 de enero de 2016].

Arrojo, P., (2005) “Hacia una nueva cultura del agua” en *Cuadernos del CENDES*. Caracas, Universidad de Venezuela, vol.22, núm 59, pp. 139-143.

Arrojo, P., (2006a) *El reto ético de la Nueva Cultura del Agua*. Barcelona, Paidós.

Arrojo, P., (2006b) “La funciones del agua: Valores, Derechos, Prioridades y Modelos de Gestión” en David Barkin, *La gestión del agua urbana en México, Retos, debates y bienestar*. México, Universidad Metropolitana, pp. 47-56.

Arrojo, P., (2006c) “Bases para un documento de directrices en materia de prevención y gestión de sequías en la planificación hidrológica” en *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* [en línea], disponible en [http://www.magrama.gob.es/imagenes/en/090471228004744a\\_tcm11-17948.pdf](http://www.magrama.gob.es/imagenes/en/090471228004744a_tcm11-17948.pdf) [visto el el 25 de septiembre de 2015].

- Arrojo, P., (2008) *La nueva cultura del agua del siglo XXI*. Zaragoza, Expo Zaragoza 2008 S.A.
- Bacigalupo Saggese, M. *et al.*, (2001) *Políticas Comunitarias*. Madrid, Editorial Colex.
- Bailén, P. y M. Cruz Bargueño, (1953) *Disposiciones sobre Obras Públicas, ferrocarriles y tranvías, dictadas durante el año 1940*. Madrid, Imp. Artegrafía S. L. M.
- Bailén, P. y M. Cruz Bargueño, (1954) *Disposiciones sobre Obras Públicas, ferrocarriles y tranvías, dictadas durante el año 1943*. Madrid, Imp. Juan Bravo.
- Bailén, P. y M. Cruz Bargueño, (1955) *Disposiciones sobre Obras Públicas ferrocarriles y tranvías, dictadas durante el año 1947*. Madrid, Imp. Juan Bravo.
- Ballesteros Pinilla, G., (2010) “La participación en asuntos ambientales y su tutela en el convenio de Aarhus” en *Vniversitas*. Núm. 121, julio-diciembre 2010, pp. 19-47.
- Bardach, E., (2004) “Presidential address the extrapolation problem: how can we learn from the experience of others?” en *Journal Policy Analysis Management*. Vol. 23, núm. 2, pp. 205–220.
- Barzelay, M., (2007) “Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research” en *Governance*. Vol. 20, núm.3, julio 2007, pp. 521–543.
- Belmonte Martín, I. (2009) “La ecoauditoria: un instrumento para la defensa del medio ambiente” en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Elche, Universidad Miguel Hernández, vol. 1, núm. 4, pp. 37-54.
- Blake, A. (2005), “Jevons’ paradox”, en *Ecological Economics* [en línea]. Núm. 54, pp. 9 - 21, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016%2Fj.ecolecon.2005.03.020>, [visto el 2 de enero de 2016].
- Blanco, I. y R. Gomá (ed.), (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona, Ariel.
- Berga Casafont, L., (2010) “La Gobernanza del Agua en España” en *Revista de Obras Públicas*. Núm. 3507, pp. 7 - 20, disponible en <http://ropdigital.ciccp.es/>, [visto el 2 de enero de 2016].
- Biswas, A. K., (2004) “Integrated water resources management: a reassessment” en *Water International*. Vol. 29, núm. 2 , junio 2004, pp. 248-256.
- Biswas, A. K., (2008) “Integrated water resources management: Is it working?” en *International Journal of Water Resources Development* [en línea]. Vol. 24, núm. 1, pp. 5-22, disponible:

<http://www.tandfonline.com/loi/cijw20#.VoLJkvnhDcs> [visto el 29 de diciembre de 2015].

Biswas, A. K. y C. Tortajada, (2003) “An assessment of Spanish national hydrological plan” en *International Journal of Water Resources Development* [en línea]. Núm. 19:3, septiembre de 2003, pp. 377-397, disponible en: <https://www.researchgate.net> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Biondo, F., (2012) “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza” en *Persona y Derecho, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y Derechos Humanos* [en línea]. Núm. 67, julio-diciembre 2012, pp. 291-314, disponible en: [dadun.unav.edu/bitstream/10171/35005/1/Biondo%20\(2012\).pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/35005/1/Biondo%20(2012).pdf) [visto el 28 de diciembre de 2015].

Canales Aliende, J. M. (2002) *Lecciones de administración y gestión pública*. Alicante. Universidad de Alicante.

Canales Aliende, J. M. (1996) “Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación?” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 7-8, pp. 139-142.

Collins, K. B. y R. L. Ison, (2010) “Trusting emergence: some experiences of learning about integrated catchment science with the environment agency of England and Wales” en *Water Resource Management* [en línea]. Vol. 24, pp. 669-688, disponible en: [oro.open.ac.uk/17516](http://oro.open.ac.uk/17516). [visto el 28 de diciembre de 2015].

Colom de Morán, E., (2002) “Cambios jurídicos e instituciones en el derecho y la política de aguas en Centroamérica” en Embid Irujo A. (Director) *El derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el Inicio del Tercer Milenio*. Madrid, Cívitas, Tomo II.

COM (2001) 428 final. *Comunicación de la Comisión. La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco* (DOCE C-287/1 de 12/10/2001). Bruselas, Comisión Europea.

COM (2007) 128 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea – Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)*. Bruselas, Comisión Europea.

COM (2009) 156 final. *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva Marco sobre la política de aguas (2000/60/CE) respecto de los programas de seguimiento del estado de las aguas*. Bruselas, Comisión Europea.

COM (2011) 21 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020* – Bruselas,

Comisión Europea.

COM (2012a) 670 final. *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) Planes hidrológicos de cuenca*. Bruselas, Comisión Europea.

COM (2012b) 673 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*. Bruselas, Comisión Europea.

Consejo Consultivo de Andalucía, (2006) *Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Dictamen núm. 72/2006 de 10 de marzo. Granada.

Consejo Mundial del Agua, (2012a) “Proceso regional de las Américas” en *Hacia una Buena gobernanza para la GIRH. Documento de posicionamiento: meta 2.1 y 2.2*. VI Foro Mundial del Agua del 12 al 17 de marzo. Marsella, Consejo Mundial del Agua.

Consejo Mundial del Agua, (2012b) *Hydro-Diplomacy in motion* [en línea]. Marsella, Consejo Mundial del Agua, noviembre 2012 disponible en:  
[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents/official\\_documents/WWC\\_triennial\\_report\\_low\\_res.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/official_documents/WWC_triennial_report_low_res.pdf) [visto el 28 de diciembre de 2015].

Corominas Masip, J., (2011) Análisis de las modernizaciones de regadíos en Andalucía en *La Agenda del Regadío Andaluz H-2015* [en línea]. Sevilla, Junta de Andalucía, disponible en:  
<http://www.fnca.eu> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Del Campo García, A., (2002) “Las Comunidades de Regantes de España y su problemática” en Embid Irujo, A. (Dir.), *El derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el Inicio del Tercer Milenio*. Madrid, Cívitas, Tomo II.

Del Moral Ituarte, L, (2006) “Planificación hidrológica y política territorial en España” en Cuadrat Prats, J. M<sup>a</sup> (ed.), *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*. Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, pp. 29-45.

Delgado Piqueras, F., (1992) *Derecho de Aguas y medio ambiente*. Madrid, Tecnos.

Dolowitz, D. P. y D. Marsh, (2000) “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making” en *Governance*, vol. 13, núm. 1, pp. 5-24.

Domínguez Alonso, P. (2009) “El Derecho Comunitario de aguas y su reciente influencia sobre el Derecho Español” en Cuadernos Críticos del Derecho, núm. 2, 2009, pp.109-129.

Embid Irujo, A., (2001) “Evolución del Derecho y de la política del agua en España” en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 59-99.

Embid Irujo, A., (2003) “Consideraciones jurídicas generales sobre la Directiva-marco de aguas, con atención especial a las aguas subterráneas” en *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, enero 2003, pp. 5 y ss.

Embid Irujo, A., (2006) “El derecho de aguas de la Unión Europea contemplado desde la perspectiva española. Consideración especial de la directiva Marco comunitaria 2000/60/CE” en Cuadrat Prats, J. M<sup>a</sup> (ed.), *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*. Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, pp. 57-82.

Embid Irujo, A. et al., (2007) *Agua y Territorio. Consideración especial de la reforma de los estatutos de autonomía*. Navarra, Editorial Aranzadi.

Embid Irujo, A., (2008) “Agua y Territorio. Nuevas reflexiones jurídicas” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 71/72, julio-diciembre 2008, pp. 15-66.

Espluga J. y Subirats J., (2008) “Participación ciudadana en las políticas de agua en España” en *Fundación Nueva Cultura del Agua. Panel científico-técnico de seguimiento de las políticas de aguas* [en línea], disponible en: [www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf](http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf) [visto el 28 de diciembre de 2015].

Espluga, J. et al., (2011) “Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España” en *Reis* [en línea], vol. 134, abril- junio 2011, pp. 3-26, disponible en: [www.reis.cis.es/REIS/PDF/Reis\\_134\\_011302592367840.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/Reis_134_011302592367840.pdf) [visto el 28 de diciembre de 2015].

Fanlo Loras, A., (1993) “La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional” en Embid Irujo, A. (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*. Madrid, Editorial Cívitas- Seminario del Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza- Confederación Hidrográfica del Ebro, pp. 63-113.

Fanlo Loras, A., (1996) *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones públicas*. Madrid, Editorial Cívitas.

Fanlo Loras, A., (2001) *La gestión del agua en España. Experiencias pasadas, retos futuros: lección inaugural de apertura del curso académico 2001-2002*. La Rioja, Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones.

Fanlo Loras, A. (2002) “Problemática general de los organismos de cuenca en España” en Em-

bid Irujo A. (ed), *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*. Madrid. Editorial Cívitas, vo. II, pp. 347-387.

Fanlo Loras, A., (2003a) “Día Mundial del agua 2003: Agua para el futuro” en *Revista Ambienta* [en línea], núm. 20, marzo 2003, pp. 5, disponible en: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/AccesoRevistas.do> [visto el el 28 de diciembre de 2015].

Fanlo Loras, A., (2003b) “El Derecho de Aguas en la Carta Magna” en *Revista Ambienta* [en línea]. Núm. 27, noviembre de 2003, pp. 27-32, disponible en: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/AccesoRevistas.do> [visto el el 28 de diciembre de 2015].

Fanlo Loras, A., (2007) *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas. Estudios y dictámenes jurídicos-administrativos*. Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua.

Fanlo Loras, A., (2010) “Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas” en *Revista de Administración Pública*. Núm. 183, pp. 309-334.

Fernández, M. y F. Mota, (2009) “Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz” en *Colección Actualidad*. Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces, núm. 37.

Fernández Grecco, M<sup>a</sup> A., (2013) “Huella hídrica, Agua virtual: conceptos claves para pensar el recurso hídrico” en *Questión*. Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, vol.1, núm. 40, octubre-diciembre 2013, pp 1-8.

Font, J. et al., (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.

García de Enterría E., (2007) *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*. Navarra, Editorial Aranzadi.

Giddens, A., (1994) *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press.

Gómez Fuentes, A. C., (2012) “Movimiento social por una Nueva Cultura del Agua en España” en *Espacios Públicos*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol.15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 96-113.

Global Water Partneship, (2000) *Towards water security: A framework for action*, Segundo Foro Mundial del Agua (2000) [en línea]. Suecia, Global Water Partneship, disponible en: <http://www.gwp.org> [visto el el 28 de diciembre de 2015].



Gomá, R y J. Subirats, (1998) *Políticas Públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.

Hamonicop (2005) *Aprender juntos para gestionar juntos, la mejora de la participación pública en la gestión del agua*. Alemania. Universidad de Osnabrück, Instituto de Investigación de Sistemas Medioambientales .

Hassing, J. et al. (2009) *Integrated Water Resources Management in Action*. France, Unesco, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181891E.pdf> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Hermans, L. M., (2011) “An Approach to Support Learning from International Experience with Water Policy” en *Water Resources Management*. Springer Netherlands, vol. 25, pp 373–393.

Hommes, S. et al., (2009) “Knowledge and perceptions in participatory processes: lessons from the delta-region in the Netherlands” en *Water Resources Management*. Springer Netherlands, vol. 23, pp. 1641–1663.

Jaquenod de Zsögön, S. (2012) “Más allá de la administración ambiental: la buena gobernanza en la Unión Europea” en *Espacios Públicos*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 15 núm. 35, septiembre-diciembre 2012. México, Universidad Autónoma de México, pp. 63-84.

Jeffrey, P. y M. Gearey, (2004) *Integrated Water Resources Managment: Lost on the road from ambition to realisation?*. Cranfield, School of Water Sciences, Cranfield University, november 2004.

Karimov, A. et al., (2011) “Transboundary Aquifers of the Fergana Valley: Calleges and Opportunities” en *Hispagua. Cedex* [en línea] disponible en: <http://hispagua.cedex.es/>. [visto el 2 de enero de 2016].

Kennedy, K. et al., (2009) “IWRM Implementation in Basins, Sub-basins and aquifers: State of art Review” [en línea]. Francia, United Nations Educational, Scientific and Culture Organization, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001817/181790e.pdf> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Koehler, B. y Koontz, T. M. (2008) “Citizen participation in Collaborative Watershed Partnerships” en *Enviromental Management*. Springer US, núm. 41, pp. 143-154.

Kooiman, J. (1993) *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. U. K., Sage

Publications Ltd.

Lautze, J. *et al.*, (2011) “Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM” en *Natural Resources Forum*. Mohammad Reza Salamat (ed.), vol. 35, núm.1, pp 1–8.

López Martos, J. (2008) “la gestión integrada del agua” en *Foresta*. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, núm. 41, septiembre, pp. 16-21.

López Menudo, F., (1986) “Los Organismos de Cuenca en la nueva Ley de Aguas” en *REDA*. Civitas, núm. 49, pp. 45-64.

López Piñero, S. J., (2006) “Política y aprovechamiento del agua en España: El Plan Hidrológico Nacional” en Cuadra Prats, J. M. (coord.), *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*. Zaragoza, Institución Fernando el Católico.

Lorca, J. F., (1983) *El proceso Autonómico Andaluz*. Madrid, Editorial Mezquita.

Lozano Cutanda, B. y Alli Turrillas J., (2015) *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid, Dykinson.

Lynn, I. F. Jr., (2006) *Public Management: Old and New*. New York London, Routledge.

Magrama, (2014) *Sistema Español de Gobernanza del Agua. 2000 años planificando y gestionando los recursos hídricos con eficacia y seguridad* [en línea], disponible en: <http://www.magrama.gob.es> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Marín Aranguren, M., (2010) “La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector del agua en el mundo” en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS)* [en línea]. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, núm. 15. pp. 53-73, disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co> [visto el 29 de diciembre de 2015].

Martínez Gil, F. J., (2008) “La Nueva Cultura del Agua en un mundo en crisis” en *El agua, derecho humano y raíz de conflictos*. Zaragoza, Fundación Seminario de Investigación para la Paz y Gobierno de Aragón, Departamento de Educación, Cultura y Deporte, pp. 549-564.

Martín-Retortillo, S., (1958) Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas en *RAP*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 25, pp. 85-126.

Martín-Retortillo, S., (1960) “Problemas de organización en materia de aguas públicas” en *RAP*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 33, pp. 47- 78.

Martín-Retortillo, S., (1976) *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hídricos*. Caracas? Venezuela, COPLANRH.

Martín-Retortillo, S., (1995) *Titularidad de aprovechamiento de las aguas*. Madrid, Cívitas.

Martín-Retortillo, S., (1997) *Derecho de Aguas*. Madrid, Cívitas.

Martín-Retortillo, S., (1999) “Aspectos jurídicos de la política del agua” en *Arbor*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, núm. 646, octubre 1999, pp 241-252.

Martínez Iglesias, M.; Lerma Montero, I. y E. García (2008) “Políticas de medio ambiente y participación ciudadana” en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Valencia, Universidad de Valencia, núm. 61, pp. 179-205.

Martínez Alier, J., (2004) “Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad” en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. Red Iberoamericana de Economía Ecológica, vol. 1, pp. 21-30.

Martínez Gil, F. J., (2007) “Los problemas del agua en España: Análisis de una realidad” en *Enseñanzas de las Ciencias de la Tierra*. Girona, Asociación Española para la Enseñanza de las Ciencias de la Tierra, vol. 15, núm 3, pp. 228-239.

Martínez Moscoso, F. A. (2015) *La prestación del servicio público de agua en el municipalismo ecuatorio durante la “revolución ciudadana” (2007-2013)*. Alicante, Facultad de Derecho, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado.

Martínez Nieto, A., (2014) “¿Qué es la gobernanza del agua? Guía jurídica de buenas prácticas para la gobernanza del agua como recurso natural” en *ECOsostenible*. Wolters Kluwer, núm. 25, enero- febrero 2014, pp. 16-28.

Mayntz, R., (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Reforma y Democracia* [en línea]. Caracas, Centro Lationamericano de Administración para el Desarrollo, núm.21, octubre 2001, disponible en: [www.clad.org](http://www.clad.org) [visto el el 28 de diciembre de 2015].

Melgarejo Moreno, J. y A. Molina Giménez, (2012) “La gestión territorial de los recursos hídricos españoles. Tensiones entre las fronteras físicas y administrativas” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Editorial Aranzadi, núm. 21, pp. 61-124.

Mellado Ruiz, L. (2004) *Gestión sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*. Granada, Editorial Comares.

Menéndez Alzamora, M. (2013) “ Los retos de la democracia de masas: democracia deliberativa y transición política” en *Res Pública:Revista de Filosofía Política*. Diego Marín Librero S. L., núm 30, pp. 189-202.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, (1985) *El Libro del Agua*. Madrid, Editorial Novatex Ediciones, S. A.

Moench, M. *et al.*, (2003) “The fluid mosaic: water governance in the context of variability, uncertainty and change” en *Nepal Water Conservation Foundation, Kathmandu y el Institute for Social and Environmental Transition, Boulder, CO* [en línea] Estados Unidos, disponible en: <http://i-s-e-t.org/resources/major-program-reports/water-governance.html> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Moren Abat, M. y A. Rodríguez Roldán, (2012) “The Challenges o Implementing the Water Framework Directive in Spain” en *International Journal of Water Resources Development*, [en línea]. Vol. 28, núm. 1, pp.13-18, disponible en <http://www.tandfonline.com> [visto el 2 de enero de 2016].

Mostert, E. *et al.*, (2007) “Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 rivers basins” en *Ecology and Society*, [en línea]. Vol. 12, núm. 1, pp.19. disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19> [visto el 28 de diciembre de 2015].

Naredo, J. M., (2006) “La Encrucijada de la Gestión del Agua en España ” en Cuadra Prats, J. M. (coord.) *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*. Zaragoza, Institución Fernando el Católico, pp. 9-28.

Natera, A., (2004) “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular” en *Documentos de trabajo Política y Gestión*. Madrid, febrero 2004, pp 1-35, Universidad Carlos III.

OCDE, (2011) *Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach*. París, Ediciones OCDE [en línea], disponible en <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/48885867.pdf>, [visto el 2 de enero de 2016].

OCDE, (2012) *Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel*. París. Ediciones OCDE.

Olli Varis, O.; E. Konrad y M. Keskinen, (2014) “Integrated water resources management: horizontal and vertical explorations and the ‘water in all policies’ approach” en *International Journal of Water Resources Development* [en línea]. Vol. 30, núm. 3, pp. 433-444, disponible en

<http://www.tandfonline.com/loi/cijw20#.VoLJkvnhDcs> [visto el 29 de diciembre de 2015].

ONU, (2014) “La gestión integral de los recurso hídricos”, en *ONU* [en línea], disponible en: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml> [visto el 29 de diciembre de 2015].

Orti, A., (1984) “Política hidráulica y cuestión social: orígenes, etapas y significados del regeneracionismo hidráulica de Joaquín Costa” en *Agricultura y Sociedad* [en línea]. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, núm. 32, pp. 11-107, disponible en: [http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_ays/a032\\_01.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a032_01.pdf) [visto el 29 de diciembre de 2015].

Pahl-Wostl, C. *et al.*, (2005) “New methods for adaptive water management under uncertainty: The NeWater project” en *6th International Conference of EWRA. Sharing a common vision for our Water Resources*, [en línea], 7-10 septiembre. Francia, EWRA, disponible en: [http://www.ewra.net/pages/6t\\_ewra\\_proc.pdf](http://www.ewra.net/pages/6t_ewra_proc.pdf) [visto el 29 de diciembre de 2015].

Pahl-Wostl, C. *et al.*, (2007) “Social Learning and Water Resources Management” en *Ecology and Society* [en línea]. Vol. 12, núm. 2, pp. 5. disponible en: [www.ecologyandsociety.org](http://www.ecologyandsociety.org) [visto el 29 de diciembre de 2015].

Pérez Gabaldón, M., (2013) “La política comunitaria de Medio Ambiente: El origen de la política de aguas de la Unión Europea” en *La política comunitaria de agua: marco de la acción estatal y autonómica*. Ed. Dykinson pp. 67-91.

Pérez González, J. L. (2002) “Las Comunidades de Usuarios y las obras Hidráulicas” en Embid Irujo, A. (Dir.) *El derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el Inicio del Tercer Milenio*. Madrid, Cívitas, Tomo II.

Pérez, Marín, A. *et al.*, (2011) *Derecho de las aguas continentales: A propósito de la Ley de Aguas para Andalucía comentario de su articulado*. Madrid, Pérez Marín Abogados S. L.

Pérez Sanchez, M. (ed.) (2006) *Análisis de políticas públicas*. Granada, Universidad de Granada, D. L.

Pero-Sanz González, D., (2012) “6ª Edición del Foro Mundial del Agua” en *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. Núm. 15, marzo 2012, disponible en: [http://www.iese.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2012/DIEEEI15-2012\\_ForoMundialAgua\\_DPero-Sanz.pdf](http://www.iese.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI15-2012_ForoMundialAgua_DPero-Sanz.pdf) [visto el 29 de diciembre de 2015].

Pibernat Doménech, X., (1987) “La sentencia constitucional como fuente del derecho” en *Re-*

*vista de Derecho Político* [en línea]. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 24, 1987, pp. 57-86, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1987-24-2D76BBD5/PDF> [visto el 29 de diciembre de 2015].

Pierre, J. y B. Peters, (2000) *Governance, Politics and the State*. Londres, MacMillan Press LTD.

Prats, J. (2004), *Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Prats, J., (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza* [en línea]. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, disponible en: [http://www.ecpunr.com.ar/Docs/bc5210f22457c06\\_Gobernanza%20Joan%20Prats.pdf](http://www.ecpunr.com.ar/Docs/bc5210f22457c06_Gobernanza%20Joan%20Prats.pdf) [visto el 29 de diciembre de 2015].

Prota L. y P. Bailen Lozano (1928). *Disposiciones sobre Obras Públicas ferrocarriles y tranvías, dictadas durante el año 1927*. Madrid, Imp.. Sobrinos de sucesora de M. Minuesa de los Ríos.

Putman, R. D., (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J., Princeton, University Press.

Razquin Lizarraga, J. A., (2005) “El Convenio de Aarhus. Consecuencias de su ratificación por España, XV” en *Actualidad Jurídica Aranzadi*. Madrid, Editorial Aranzadi, núm. 670, pp.1-3.

Rhodes, R. A. W., (1996) “The New Governance: Governing Without Government” en *Political Studies*. Vol. 44, núm. 4, pp. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.

Reichert, G., (2005) “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources?” en Boisson de Chazourdesn, L. y M. Salman, (Dir.), *Les ressources en eau et le droit international – Water Resources and International Law*, The Haye, Académie de Droit international, Martines Nijhoff Publishers, pp. 429 y ss.

RIOC, (2009) “Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas”, en *Red Internacional de Organismos de Cuenca* [en línea]. París, disponible en: [http://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC\\_GWP\\_Manual\\_para\\_la\\_gestion\\_integrada.pdf](http://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf) [visto el el 29 de diciembre de 2015].

RIOC, (2012) “Manual sobre la gestión de cuencas transfronterizas”, en *Red Internacional de Or-*

*ganismos de Cuenca* [en línea]. París, disponible en: [http://www.rioc.org/IMG/pdf/Manual\\_RIOC\\_GWPAaguas\\_transfronterizas\\_2012-\\_esp.pdf](http://www.rioc.org/IMG/pdf/Manual_RIOC_GWPAaguas_transfronterizas_2012-_esp.pdf) [visto el el 29 de diciembre de 2015].

RIOC (2015) “Manual sobre la gestión y restauración de sistemas acuáticos en las cuencas de los ríos y lagos”, en *Red Internacional de Organismos de Cuenca* [en línea]. París, marzo 2012. disponible en: <http://www.rioc.org/pub/HandBook-restoration-en> [visto el el 29 de diciembre de 2015].

Rodríguez Rojas, F. y P. Bailén Lozano, (1934). *Disposiciones sobre Obras Públicas ferrocarriles y tranvías, dictadas durante el año 1933*. Madrid, Editorial M. Minuesa de los Ríos.

Rogers, P. y A. Hall , (2003) *Effective Water Governance*. Stockholm. TEC Background Paper, Global Water Partnership, núm. 7.

Rojo Salgado, A., (2000) “*Globalización, Integración Mundial y Federalismo*” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 109, julio-septiembre 2000, pp. 29-72.

Rojo Salgado, A., (2006) “*La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza*” en *Cuadernos Europeos de Deusto* , Gobernanza y democracia en Europa. [en línea]. Vol. 35, 2006, Instituto de Estudios Europeos . Universidad de Deusto, pp. 119-144, disponible en: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/revistas/revistas35.pdf> [visto el el 29 de diciembre de 2015].

Rosanvallón, P., (2010) *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

Rose, R., (2005) *Learning from comparative public policy. A practical guide*. Abingdon, Routledge.

Rosenau, J. N., (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Brighton, Harvester.

Ruano, J.M. (2004), *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, ediciones Septem.

Sabatier, P. A. and C. Jenkins-Smith Hann, (1993) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press Boulder.

Salat, J. (2007) “*Aguas costeras y de transición*”, en *Fundación Nueva Cultura del Agua. Panel científico - técnico de seguimiento de las políticas de aguas* [en línea]. Zaragoza, Fundación Nueva Cultura del Agua, disponible en [www.unizar.es/fnca/varios/panel/13.pdf](http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/13.pdf) [visto el



29 de diciembre de 2015].

Salma, M. A. (2005) *Water Resouces and International Law/ Les ressources en eau et le droit international*. The Haye, Académie de Droit international, Martinus Nijhoff publishers.

Sancho Ybarra, G. (1978) “La gestión autónoma del agua en España”, Dirección General de Obras Públicas, *1926 cincuentenario de la creación de las Confederaciones Hidrográficas 1976*, 8 al 12 de noviembre de 1976. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Sandoval, R., (2002) “Experiencia del Estado de Guanajuato, México. Participación social y descentralización para a gestión integrada del Agua por cuencas hidrográficas” en Embid Irujo, A. (ed.) *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*. Madrid, Cívitas Ediciones SL., Vol II.

Sánchez Marín, A. L., (2012) *Lecciones de Derecho Comunitario*. Alicante, Ed. Club Universitario.

Sánchez Martínez, M<sup>a</sup> T.; Rodríguez Ferreo N. y M. Salas Velasco (2011) “La gestión del agua en España. La unidad de cuenca” en *Revista de Estudios Regionales*. Málaga, Universidades Públicas de Andalucía, Núm. 92, pp. 199-220.

Sánchez Martínez, M<sup>a</sup> T.; Rodríguez Ferrero N. y M. Salas Velasco (2012) “Who manages Spain´s water resources? The Political and Administrative Division of Water Management” en *International Journal of Water Resources Development* [en línea]. Vol. 28, núm. pp. 27-42 disponible en <http://www.tandfonline.com/loi/cijw20#.VoLJkvnhdcs> [visto el 29 de diciembre de 2015].

Sancho Ybarra, G. (1978) “La gestión autónoma del agua en España” en *Conferencia Internacional sobre las organizaciones para la gestión autónoma del uso del agua*, noviembre (1976). Madrid, Ministerio de Obras Públicas, pp. 2651.

SEC, (2007) 362. *Commission Staff Working document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'towards sustainable water management in the European Union' first stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC*. Bruselas, Comisión Europea.

Serrano Aguilar, J. (2013) *Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España*. Madrid, Observatorio del Agua de la Fundación Botín.

Solá, A. (2000), “La Traducción de Governance” en *PuntoyComa* [en línea]. Bruselas, Servicio de Traducción de la UE, núm. 65, septiembre–octubre 2000, , disponible en: <http://ec.europa.eu>

[visto el 29 de diciembre de 2015].

SWD, (2012) 379 final. *Commission Staff Working document European Overview (1/2) Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*. Bruselas, Comisión Europea.

Terán, J. F. (2007) *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Teisman, G. y L. Hermans, (2011) "Perspectives on water governance: Synthesis and conclusions" en Vand der Valk, M. R. y P. Keenan, (ed.) *Principles of good governance at different water governance levels*. Papers presented at a workshop 22/03/2011. UNESCOIHE, pp. 5872.

Tirado Robles, C., (2008) "Consideraciones Generales sobre la Política Medioambiental y de Aguas en la Unión Europea" en Irujo E. y M. Kölling (coord.) *Gestión del agua descentralizada: Conferencia Internacional sobre Gestión del Agua en países federales y semejantes a los federales*, Zaragoza julio 2008, pp. 425-452.

Tirado Robles C., (2012) "La Directiva marco de aguas y los problemas de su transposición en los estados miembros" en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica*. Madrid, Editorial Dykinson. pp. 93-126.

Toonen, T., (2011) "The (Changing) Role of National Government in Multilevel (Water) Governance" en Vand der Valk, M. R. y P. Keenan, (ed.) *Principles of good governance at different water governance levels*. Papers presented at a workshop 22/03/2011, UNESCO-IHE, pp. 13-31.

Tropp, H., (2005) "Building New Capacities for Improved Water Governance". En el *Simposio Internacional sobre Gobernabilidad del Ecosistema*. Sudáfrica, CSIR (Consejo para la Investigación Científica e Industrial).

Tuñón J.; Dandy R.; Carmona A. e M. Iglesias (2011) *Gobernanza Multinivel: El reto de las Regiones Mediterráneas. Una perspectiva andaluza*. Sevilla. Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Valencia Sáiz, A. (2014) *Política y Medio Ambiente*. México D. F., Editorial Porrúa.

Valencia Sáiz, A.; Arias Maldonado, M. y R. Vázquez García, (2010) "Ciudadanía y conciencia medioambiental en España", en *Opiniones y Actitudes*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 67. octubre 2010.

Van Parijs, P., (1993) *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona, Editorial Ariel.

Vargas, R. (2006) “La cultura del agua: lecciones de la América indígena”, en PHI-VI/SERIE agua y cultura [en línea]. Montevideo, Programa Hidrológico Internacional - Unesco, núm. 1, disponible: en [unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192168s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192168s.pdf) [visto el 2 de enero de 2016].

Vázquez del Mercado Arribas, R. y M. Buenfil Rodríguez, (2012). “Huella Hídrica de América Latina: Retos y Oportunidades”, en *Aqua-LAC* [en línea]. Programa Hidrológico Internacional - Unesco, vol. 4, núm. 1, marzo 2012, pp. 41-48, disponible en: <http://www.unesco.org> [visto el 2 de enero de 2016].

Vera Aparici, J. A., (2009) *La gestión institucional del agua en España 1978/2008. Una Constitución en papel mojado*. Madrid, Ediciones Liteam.

Vera Aparici, J. A., (2010) “El fin del principio de indivisibilidad de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión institucional del agua”, en *Revista de Obras Públicas*. Madrid, Colegio Profesional de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos núm. 3510, mayo 2010, pp. 23-30.

Vidal de Lobatera, N., (2003) “Water Wars in Spain” en *Capitalism Nature Socialism* [en línea]. Taylor and Francis, vol. 14, núm. 3, pp. 159-161, disponible en: <http://www.tandfonline.com>. [visto el 2 de enero de 2016].

Villanueva Larraya, G, (1991) *La “Política Hidráulica” durante la Restauración (1874-1923)*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

World Wildlife Fund for Nature (2015), “Modernización de Regadíos. Un mal negocio para la naturaleza y sociedad”, en *WWF/Adena* [en línea], disponible en: [http://awsassets.wwf.es/downloads/modernizacion\\_regadios.pdf](http://awsassets.wwf.es/downloads/modernizacion_regadios.pdf) [visto el 29 de diciembre de 2015].



# Índice alfabético

- AAA, 183–186, 188, 193, 195, 198, 202, 203  
AAG, 22  
Aceros, 9  
Acuífero Guaraní, 22  
acuacéntrica, 101  
acuacentrismo, 114  
Adelantado, 7  
Administración  
    especializada, 131, 185  
    general, 131, 185  
Agencia Andaluza del Agua, 31  
Agenda 21, 53  
Agronómicas, 159  
agua virtual, 53  
aguas  
    costeras, 114  
Aguilar, 2, 7, 12–14, 17, 35, 36, 51, 61, 72, 79  
Aguilera, 91  
Alda, 8, 45  
ambiente, 103  
ambito  
    de cuenca, 92  
    provincial, 92  
Apesteguía, 8, 23  
Aqua-LAC, 53  
AQUASTAT, 63  
Archibugi, 65  
Arias Maldonado, 8, 58, 59  
Arjen Hoekstra, 54  
Arrojo, 9, 90, 91  
asamblearias, 169  
autogestión, 52  
Bacigalupo, 8  
Ballesteros-Pinilla, 63  
bando, 180  
Bardach, 4, 7, 16, 21  
Barzelay, 7, 79  
Benaoján, 83  
Berga, 4, 7, 48  
Biondo, 8, 65  
Biswas, 4, 7, 8, 18, 19, 39, 57  
Blanco, 71  
borrower, 16  
bottom-up, 70, 89, 189, 193  
Carta Europea, 47  
CHS, 152, 184  
Collins e Ison, 7  
Colom de Morán, 80  
Comisaría de Aguas, 99  
Comisión  
    Permanente, 186  
Comisión Europea, 51  
Comité de Gestión, 139  
Comités de Gestión, 185  
Confederación, 50, 168  
Confederaciones, 99, 209  
Consejos  
    del Agua, 182  
Convenio  
    de Aarhus, 7, 62, 66, 67, 71  
    de Albufeira, 37, 117  
    Ramsar, 38  
cooptación, 35  
Corominas, 9  
Cuadrat, 82, 87  
Büyük Menderes, 57

- cuenca
  - natural, 177
- cultivo intensivista, 84
- Decreto
  - 103/2001, 182
  - 105/2011, 199, 201
  - 1384/1960, 153, 170
  - 14/2012, 132
  - 142/2013, 200
  - 15/1960, 152
  - 151/2012, 200
  - 198/2002, 203
  - 2/2009, 186, 193, 194, 198
  - 202/1995, 180, 181
  - 206/2004, 184
  - 216/2015, 200
  - 241/2005, 189, 195, 200
  - 277/2007, 189
  - 357/2009, 138, 179
  - 477/2015, 132, 199, 201–203, 205, 206, 214
  - 52/2012, 132, 199, 203
  - 55/2005, 184, 186, 187, 194
- Del Campo, 9, 87
- Del Moral Ituarte, 9, 34
- Delgado Piqueras, 8, 95
- demarcación hidrográfica, 25
- desafricanizar, 86
- desarrollo sostenible, 87
- descentralización, 208
- desgobierno, 17
- Directiva Marco, 66, 73
- distritos hidrográficos, 194
- DMA, 24, 26, 28, 31, 33, 40, 45, 66
- DOCE, 24
- Dolowitz, 4, 7, 16, 21
- dualidad, 151
- ecosistémica, 90
- ecosistemas, 21
- Embid Irujo, 4, 8, 9, 28, 29
- Espluga, 67, 69, 70, 73
- Estado-usuarios, 103
- Estrasburgo, 47
- Fanlo Loras, 3, 4, 8, 9, 14, 16, 28, 34, 47, 83, 92, 94–98, 101–103, 115, 137, 140, 146, 148, 150, 167, 177, 213
- Fergana, 38
- Fernández Grecco, 54
- Font, 71
- Gómez Fuente, 90
- garbage can model, 97
- Gearey, 8, 18
- geofísico, 12
- GIRH, 11, 25, 31, 33, 47, 56, 57, 74
- GLOWS, 20
- gobernanza
  - ambiental, 13
  - del agua, 13
  - multinivel, 13
- gobierno
  - multinivel, 182
- Gomá, 71
- Guadalete, 69
- Guadalhorce, 149
- Guadiaro, 83
- GWP, 18, 37, 54
- hábitats, 21
- Hall, 7, 14, 208
- HarmoniCop, 39, 40
- Hermans, 4, 9, 17, 53, 57
- hidrodiplomacia, 36
- huella hídrica, 53
- Hung, 54
- idiosincrasias, 11
- informe Brundtland, 45, 87
- interadministrativa, 102
- intercomunitaria, 47
- intercomunitarias, 45
- intercuencas, 177
- intracomunitaria, 47

- intracomunitarias, 45
- Jefe de Aguas, 150
- Jeffrey, 8, 18
- Jenkins-Smith, 21
- Jevons, 81, 84
- Joaquín Costa, 82, 86, 93
- Juntas  
    de Explotación, 153  
    de Obras, 153
- jurados ciudadanos, 73, 76
- Karimov, 8
- Kirguistán, 38
- Kooiman, 7, 12, 51
- López Martos, 19
- López Menudo, 95, 115
- López Piñero, 9, 68
- Lautze, 8, 54–56, 58, 59, 61, 95, 208
- lender, 16
- Ley  
    1/2011, 185, 199  
    11/2005, 178  
    3/2004, 183, 186  
    62/2003, 183  
    9/2010, 201, 202
- Ley de Aguas, 30
- Ley Gasset, 144
- Libro Blanco, 43, 66
- Libro del Agua, 169
- Lorenzo Pardo, 94
- Magrama, 28, 31, 34, 103, 116, 141, 210, 211, 215
- Marín Aranguren, 9, 13
- Marsh, 4, 7, 16, 21
- Martín Retortillo, 9, 32, 94, 95, 98, 100, 115, 177
- Martínez, 75, 79, 81
- Martínez Gil, 8, 9
- Martínez Iglesias, 52, 62
- Martínez Lacuesta, 95
- Martínez Nieto, 7, 18
- Mayntz, 65
- Melgarejo, 8
- Mellado Ruiz, 29
- Metcalfe, 43
- Mir Berlanga, 158
- modus vivendi, 19
- Moench, 7
- Molina, 8
- Montejaque, 83
- Moren y Rodríguez, 24, 33
- Mostert, 7, 16, 18, 39, 40, 57
- multinivel, 7
- multisectorial, 100
- Naredo, 8, 81, 85
- Natera, 2, 7, 13, 35, 36, 39, 43, 49, 66
- neoliberalismo, 17
- no lineal, 7
- norma puente, 167
- Observatorio, 203
- OCDE, 10, 63
- Olli, 7
- Ontario, 38
- ONU, 21
- organo acuacéntrico, 58
- organos colegiados, 62
- Orti, 9
- Pérez Gabaldón, 8, 24
- Pérez González, 9, 86
- Pérez Marín, 3, 9, 28, 31, 34, 50, 88, 103, 140, 145, 164, 178, 196, 211, 213
- Pahl-Wostl, 7, 17, 18, 39, 57
- paradigma, 24
- Pero-Sanz González, 14
- Peters, 7, 78
- PHN, 34, 68
- Pibernat, 127
- Pierre, 7, 78
- Plan Nacional, 68
- Pleno, 186



- pluricentrismo, 13
- PNUD, 54
- política de aguas, 58
- política hidráulica, 85
- policéntrica, 7
- policy
  - makers, 4
  - transfer, 4
- policy learning, 57
- policy transfer, 16
- Prats, 36
- presión participativa, 98
- Prespa, 38
- Putman, 52, 65
  
- quimérica, 7
  
- Rafael Gasset, 93, 144
- Ramos, 8, 45
- Razquin Lizarraga, 9, 61
- Real Decreto
  - 1132/1984, 176
  - 125/2007, 138, 197
  - 1331/2012, 175
  - 1498/2011, 180
  - 1599/1999, 202
  - 166/2008, 180
  - 1821/1985, 164, 166, 168, 171
  - 2419/1979, 161, 167, 171, 183
  - 2803/1983, 176
  - 650/1987, 138, 164, 174, 179, 183
  - 927/1988, 167, 175
  - 984/1989, 166–168, 173
- REDIAM, 72
- Reichert, 24
- Rhodes, 2, 7, 35
- RIOC, 20–22, 37
- Rogers, 7, 14, 208
- Rogers and Hall, 36, 54, 60
- Rojo Salgado, 7, 17, 37, 41
- Rose, 7, 16
- Rosenau, 7, 13
  
- Ruano, 41
  
- Sánchez Marín, 25
- Sánchez Martínez, 3, 9, 16, 28, 31, 34, 50, 88, 89, 103, 140, 145, 211, 215
- Sabatier, 21
- SAG, 23
- Sandoval, 47
- sanidad, 44
- Serrano, 9
- Servicios Hidráulicos, 148
- SIA, 63
- Sindical, 147
- SIWI, 54
- social learning, 16, 208
- STC
  - 11/1998, 119
  - 161/1996, 119
  - 227/1988, 45, 119, 127, 177, 212, 215
  - 227/88, 119
  - 30/2011, 1, 48, 119, 120, 132, 180, 196, 198, 200, 212, 214
- Subirats, 67, 69
- Syr Darya, 38
  
- Tayikistán, 38
- tecnocracia, 131
- Teisman, 53
- Terán, 7, 17, 39
- Tirado Robles, 8, 24
- TJUE, 31
- Toonen, 8, 18, 19, 36, 51, 56, 65
- top-down, 55, 99, 100
- Tortajada, 4, 7
- Trilateral, 38
- Tropp, 7, 54
- Tuñón, 8, 44
  
- UE, 10
- UNECE, 37, 62
- UNEP, 18
- Unesco, 10, 207
- Usaid, 20, 21, 54

Uzbekistán, 38

valle Fergana, 38

Vargas, 79, 80

Vera Aparici, 8, 48, 49

vocalías, 205

vocales, 180

WISER, 63

WWF, 9, 84